STUDIO DELLA SCIENZA DI STATO

Dott. Z. BRICITO

ISTITUZIONI

DI

DIRITTO MILITARE

TORINO
FRATELLI BOCCA, EDITORI
Librai di S. M. il Re d'Italia

ROMA	MILANO	FIRENZE
Corso Umberto I, 216	Corso Vitt. Eman., 21	(F. Lumachi Succ.) Via Cerretani, 8

Deposit. gener. per la Sicilia: O. FIORENZA, *Palermo*

1904

Nuova Collezione di Opere Giuridiche

(VOLUMI IN-8°)

Volumi pubblicati:

N° 1. **Carle,** De exceptionibus in Jure Romano, 1873 . . . L. 3 —
» 2. **Carrara,** Lineamenti di pratica legislativa penale, 1874. . » 8 —
» 3. **Carle,** La vita del Diritto nei suoi rapporti colla vita sociale. 2ª edizione, 1890 . . . . » 12 —
» 4. **Codice penale dell' Impero Germanico,** tradotto dai Dottori GUALTIEROTTI-MORELLI e DEMETRIO FEROCI. Aggiuntovi un ragionamento critico e note dei Professori PIETRO ELLERO e FRANC. CARRARA, 1874 » 3 50
» 5-9. **Galluppi,** Istituzioni di diritto commerc. 2 vol., 1874-75. *(Esaur.)*
» 6-28. **Pescatore,** Filosofia e Dottrine Giuridiche. 2 vol., 1879-81 » 18 —
» 7. **Del Vecchio,** La Legislazione di Federico II Imp., illustrata, 1874 » 5 —
» 8. **Amar,** Dei Diritti degli autori di opere dell'ingegno, 1874 . » 11 —
» 10. **Mattirolo,** Trattato di diritto giudiziario civile italiano. Vol. 1°, 4ª edizione, 1892. . . . . » 15 —
» 13. Detto Vol. 2°, 4ª edizione, 1894 . . . . . » 15 —
» 17. Detto Vol. 3°, id. 1895 . . . . . . » 16 —
» 22. Detto Vol. 4°, id. 1896 . . . . . . » 20 —
» 29. Detto Vol. 5°, id. 1897 . . . . . . » 16 —
» 30. Detto Vol. 6°, id. 1898 . . . . . . » 20 —
» 46. Indice esegetico dei sei volumi, 1900 . . . . . . » 6 —
» 10. Detto, Vol. 1°, 5ª edizione, 1902 . . . . » 18 —
» 11. **Supino,** Le operazioni di Borsa secondo la pratica, la legge e l'economia politica, 1875 . . . . » 4 —
» 12. **Galluppi,** Dei titoli al portatore, 1876. *(Esaurito).*
» 14. Detto, La Dote, secondo il Diritto civile italiano, 1876. *(Esaurito).*
» 15-16-18-19-20-23-26 e 27. **Saluto,** Commenti al Codice di procedura penale. 8 vol., 3ª ediz., 1884 . . . . » 80 —
» 21. **Brandileone,** Il diritto romano nelle leggi normanne e sveve del Regno di Sicilia, 1884 . . . . » 4 —
» 24-25. **Tartufari,** Trattato del Possesso come titolo di diritti. 2 volumi, 1875-79 *(Esaurito).*
» 31. **Cocito,** La parte civile in materia penale, 1881 . . . . » 6 —
» 32. **Fazio,** Trattato sulla Perenzione, 1882 . . . . . . » 4 —
» 33. **Cogliolo,** Trattato teorico-pratico dell'eccezione di cosa giudicata. Volume I, 1883 . . . . » 10 —
» 34. **Losana,** Delle successioni testamentarie secondo il Codice civile italiano, commento pratico, 1884 . . . . » 10 —
» 35. **La Mantia,** Storia della Legislazione in Italia. Vol. 1°, 1884 » 14 —
» 36. **Quartarone,** Il diritto agli alimenti e le azioni alimentarie secondo il Codice civile e di Procedura civile d'Italia, 2ª edizione, 1884 » 4 —
» 37. **Chironi,** La Colpa nel diritto civile odierno. Colpa contrattuale. 2ª edizione, 1897 . . . . » 15 —
» 38-39. Detto, id. id. Colpa extra-contrattuale. 2ª ediz. *(in corso di stampa).*
» 40. **Lessona,** Elementi di diritto penale positivo sulla giurisprudenza dell'ultimo decennio, 1887 . . . . » 4 —

Dott. Z. BRICITO

ISTITUZIONI

DI

DIRITTO MILITARE

TORINO
FRATELLI BOCCA, EDITORI
Librai di S. M. il Re d'Italia

ROMA
Corso Umberto I, 216

MILANO
Corso Vitt. Eman., 21

FIRENZE
(F. LUMACHI Succ.)
Via Cerretani, 8

Deposit. gener. per la Sicilia: O. FIORENZA, *Palermo*

1904

ALL'ESERCITO DEL MIO PAESE

AVVERTENZA

Questo libro, il quale e per l'indole sua e per l'intendimento dello autore nella compilazione, è e deve giudicarsi un « saggio », tende a togliere una grave lacuna nella letteratura giuridica nostrana ed a ricondurre l'opinione pubblica intorno ad istituti, per somme ragioni eminenti nella vita sociale, ad una nozione più rigorosamente e serenamente scientifica.

Laddove la dottrina amministrativa, presso gli autori tedeschi in modo particolare, ha da lungo tempo considerato lo studio dell'esercito come un capitolo fondamentale della complessa scienza di Stato ed ha dimostrato luminosamente quali e quanti e di che elevato ordine, nell'importanza loro, siano i rapporti, che avvincono gli organi militari a quelli tutti dello Stato e come sia inscindibile la considerazione perfetta di questo dallo esame delle sue attitudini difensive e del modo di esplicarle, l'indagine presso i nostri cultori delle discipline amministrative, con carattere sistematico e specifico è finora da questo lato mancata, che io mi sappia, completamente. E non tanto forse per minore allettamento della materia, quanto piuttosto e per la gioventù degli stessi studi, e meglio, per l'urgenza e lo interesse della polemica.

Concepire, o più esattamente, raccogliere organicamente in dignità di scienza un materiale per vie diverse e frammentariamente pur pervenuto a largo e maturo svolgimento, mi è parso atto degno del ministero degli studî ed utile al loro movimento: assolvere però degnamente tale cômpito è in sè cosa certamente difficile: lo è tanto più dappoichè nella condizione presente della scienza non si sono per anco compiuti que'profondi studî storici e comparativi che assicurino un pieno

e completo possesso delle materie giuridico-militari: ed è perciò forse grave presunzione in me, che manco d'ogni autorevolezza, quella di affrontarlo. — Vagliami tuttavia questa confessione ed il carattere istituzionale e propedeutico, che ho dato al mio lavoro, di titolo al compatimento ed all'indulgenza, non potendo d'altra parte, nell'interesse medesimo del soggetto, ritardare una pubblicazione, la quale intende stimolare l'attenzione pubblica sopra di esso e si preoccupa maggiormente del diritto positivo attuale.

D'altronde, poichè si trattava di costringere in sistema nozioni qua e là diversamente attribuite alle provincie della scienza e di armonizzarlo al trattato generale intorno allo Stato, ho voluto, a bello studio, ricondurmi a tipi universalmente riconosciuti autorevoli e li ho seguiti colla maggiore fedeltà, sperando se ne avvantaggi, per chiarezza e certezza dei principî e dei rapporti, lo scritto. Onde ho tratto dall'opera fondamentale dello Stein: *Die Lehre vom Heerwesen als Theil der Staatswissenschaft* ispirazione ed insegnamenti, come dalla fonte più autorevole per questi studî e dalla sola di carattere sistematico, e poichè allo scopo di ricondurre la legislazione militare, con riguardo speciale alla nostra, al tipo di un organismo logico quale metodicamente ci è rappresentato dalla scienza del diritto amministrativo generale, avevo bisogno di nozioni dogmatiche, ho scelto di far ricorso a quel magistrale scritto dell'Orlando nei suoi *Principî di diritto amministrativo*, che mi è parso meno soverchiante all'indole della ricerca e più largamente suffragato dal consenso degli studiosi.

Con questi criterî ho svolto la materia sulla quale chiedo ora il benevolo giudizio del lettore, pago di aver compiuto, se mi si conceda, opera non inutile alla diffusione nella coltura generale di istituti, rispetto ai quali una più intima ed esatta conoscenza non può che rafforzare nella coscienza collettiva il grande affetto onde sono circondati.

Treviso, giugno 1903.

L'Autore.

INDICE DELLE MATERIE

§ 14. — **Delle circoscrizioni e delle unità.**

I. — *Cenno storico.*

II. — *Ordinamento positivo territoriale generale.*

III. — *Ordinamento positivo delle unità semplici.*

IV. — *Ordinamenti speciali.*

§ 15. — **Armi e servizi nell'esercito.**

Sezione Terza.

Del rapporto giuridico nel servizio.

Articolo 1°.

Cenni storici e comparativi.

§ 16. — **Sviluppo storico generale.**

Sezione Seconda.

Dell'attività giuridica.

§ 30. — Dell'attività giuridica formalmente considerata.

§ 31. — Specie dell'attività e modi di loro considerazione.

§ 32. — Attività giuridica sul diritto interno.

§ 33. — Attività sul diritto esterno.

LIBRO QUARTO

DELLA TUTELA GIURIDICA

LIBRO PRIMO

CONCETTO DELLA SCIENZA

§ 1.

Definizione della scienza.

Sommario. — 1. Nozione generale. — 2. Processo della definizione. — 3. La scienza dell'esercito è parte di quella di Stato. — 4 In particolare, della scienza amministrativa di questo. — 5. Definizione in senso largo. — 6. Suo contenuto e distinzioni. — 7. Definizione.

1. — Per quanto lo studio della scienza dell'esercito risponda al bisogno della coltura generale e professionale, fin dal momento in cui esso e la sua organizzazione sono divenuti come uno degli aspetti dell'attività dello Stato e degli elementi del suo movimento, così un capitolo della scienza di questo, nondimeno, ad eccezione di pochi cenni, non abbiamo ancora la determinazione scientifica del concetto e dello scopo essenziale intorno alla medesima.

Fino a che l'esercito rimase « parte per sè stesso » raccolta d'uomini armati ed organizzati in una gerarchia operativa all' infuori della società nello Stato, corpo a sè vivente, non sempre in armonia e spesso in soverchia contraddizione con quella, il suo costume ed il suo governo restarono oltre il limitare della conoscenza generale, argomento tecnico e di curiosità, motivo di studio per quei pochi che ne aspettavano la potenza e con questa la gloria e la ricchezza e la dominazione.

Ma da quando l'esercito è divenuto organo dello Stato, in rapporto immanente colla nazione, in contatto continuo ed intimo colla condizione economica, intellettuale e morale di questa, la « scienza dell'esercito » ha assunto diversa fisionomia; essa si è fatta parte della scienza generale dello Stato e si è classificata tra le discipline amministrative.

2. — Se dal punto di vista estrinseco si può dare ad essa pure qualifica di « scienza giuridica » o di « diritto » in senso largo, perchè le norme, che ne governano il contenuto ed i rapporti, che essa studia, hanno sede ed autorità nelle leggi e nelle altre forme obbligatorie comuni alle provincie tutte dello « jus » — decreti, regolamenti, istruzioni, normali, come fonti positive dirette; giurisprudenza, come fonte indiretta — meglio ancora dal punto di vista logico e sistematico scaturisce il fondamento di questa classificazione.

Infatti la dichiarazione legislativa di una norma giuridica è la fase ultima della sua elaborazione, l'espressione di un principio concettualmente formulato in seguito all'applicazione dell'esame e dell'esperimento ai rapporti attuali nella società; onde « il giurista non vede nella legge se non la riproduzione di un principio giuridico di cui egli deve avere già notizia e coscienza » (Orlando) e la legge presuppone un sistema ideologico del diritto.

La definizione quindi della scienza, nella quale si compendia tutta la dottrina, per rispondere rigorosamente ad ogni esigenza di questa teoria, deve essere desunta con procedimento metodico. — E però giova risalire al soggetto.

3. — Lo Stato, persona collettiva massima, è titolare degli stessi bisogni generali dell'uomo socievole, persona singolare; come questo ha necessità permanente della propria integrità e sicurezza. Riluce al pensiero filosofico, sorride al sentimento riflesso della solidarietà umana l'utopia della società degli Stati e dell'armonia tra le classi sociali nella famiglia nazionale: ma fino a tanto che quest'organizzazione non diventerà positiva, lo Stato, conformemente alla sua, deve assegnare i mezzi per conseguire la propria difesa esterna ed interna. Così è che la scienza dell'esercito è parte sostanziale della *scienza generale dello Stato*.

4. — Appartenendo al gruppo delle scienze che formano la « scienza generale dello Stato » la dottrina dell'esercito entra nel novero delle discipline che, giusta l'antica distinzione romana, formano parte del « diritto pubblico »; ma essa non si preoccupa della formazione dello Stato; comunque esso esista e sia costituito, essa rivolge il proprio studio all'*attività* di quello e la considera rispetto al raggiungimento del fine poco sopra accennato: specificando maggiormente, è quindi da dire che essa appartiene all'ordine di quelle scienze che costituiscono « *la scienza dell'amministrazione generale dello Stato* » (Orlando).

5. — A raggiungere il fine difensivo testè accennato occorrono allo Stato mezzi di varia specie e natura (economici, personali, reali): è naturale che per non rendere tumultuaria ed inconseguente questa

attività, per attribuirsi e coordinare questi mezzi, esista un sistema fermo ed organico di principî riconosciuti dalla scienza ed espressi validamente nella legge, il quale forma appunto una dottrina, che raggiunge la propria autonomia non appena il suo sviluppo ed il suo materiale siano adeguati.

Perciò può la scienza dell'esercito genericamente concepirsi come *il sistema dei principî che regolano l'attività dello Stato per il raggiungimento del suo fine difensivo* (ORLANDO).

6. — Occorre però una determinazione maggiore dell'obbietto e giova a pervenirvi una distinzione intrinseca: l'attività che lo Stato spiega al fine della propria difesa è duplice di grado nell'intensità e di forma nell'esercizio; ed in verità il periodo di tempo in cui lo Stato si difende dai suoi nemici è indeterminato, imprevedibile nella scadenza ed anzi estemporaneo, breve generalmente nella durata; guerre e ribellioni sono accidenti che turbano il ciclo ordinario della vita nazionale. Ma in quei momenti il paese, minacciato di rovine irreparabili, esercita il massimo sforzo per mezzo del suo ordinamento difensivo, sacrifica vite e cose, prosperità e felicità individuali e collettive per l'onore e l'incolumità, mette in azione tutti i mezzi, sfrutta tutte le risorse per quell'unico fine della vittoria militare, che è poi la vittoria dell'economia, della coltura, dell'influenza morale e politica che in quella si compendiano.

Tutti questi mezzi, queste risorse, questi strumenti personali e reali che si impiegano e si distruggono sovente del tutto nella *guerra*, hanno bisogno di una lunga preparazione ed addestramento, di continua conservazione, che si attuano nel periodo bene augurato della *pace*. L'attività difensiva dello Stato è quindi decisamente distinta in due forme fondamentali; la natura delle cognizioni, dei principî regolatori, dei rapporti giuridici, è conseguentemente diversa nei due periodi ai quali corrispondono le due specie. Conseguire la vittoria è compito del duce e dei suoi soldati, preparare gli elementi della difesa nazionale è argomento di indagine così delle classi dirigenti come degli studiosi delle scienze amministrative, così dell'uomo di governo, come del giurista, perchè è cosa che tocca la vita fisica, economica, intellettuale e morale della nazione; conoscerne l'organizzazione è dovere del cittadino, oggetto della coltura generale e speciale.

7. — Ciò premesso noi potremo precisare meglio l'oggetto della nostra esposizione, la quale ha di mira l'esame dei principî generali che governano l'azione dei pubblici poteri per l'allestimento dell'esercito in relazione al suo fine, mentre la « scienza della guerra » considera l'impiego dei mezzi personali e reali, in quella guisa conseguiti, per il guerreggiare effettivo e determinato. E perciò la scienza giu-

ridica dell'esercito si definisce *la scienza dei mezzi per la sua organizzazione*, mentre la scienza della guerra è *la scienza della condotta dell'armata* (STEIN).

§ 2.

L'esercito come organo dello Stato.

SOMMARIO. — 8. L'esercito e le società primitive. — 9. L'esercito nel diritto pubblico. — 10. Sua organizzazione nella società attuale. — 11. Suo fondamento giuridico. — 12. Caratteri del servizio militare odierno. — 13. Natura dell'ordinamento militare in Inghilterra.

8. — L'esercito è organo dello Stato: subisce pertanto tutte le fasi evolutive della sovranità di cui è lo strumento; della società da cui si costituisce.

È l'*orda* informe, poi la famiglia in armi appena plasmata sul vincolo della figliazione, nelle civiltà primeve, in cui le persone sociali non hanno altra figura che quella della consanguineità; è poi la tribù, la *gens* raccolta sotto la guida del più forte e del più abile, vale a dire del vittorioso, contro un altro nucleo analogo, mossi l'uno e l'altro dallo immediato stimolo della vendetta, poi la comunità di famiglie o quella di villaggio, l'una migratoria, l'altra ferma nel tratto di suolo conquistato al proprio sfruttamento, le quali hanno un riscontro storico e sociologico presso tutti i popoli ariani, come è dimostrato dalle indagini storico-etnografiche in tutte le società vetuste che esordiscono alla civiltà; in cui le funzioni politiche e sociali, i rapporti di diritto privato e pubblico, l'economia e la tutela che diverranno singolari, sono collettive.

Così le istituzioni militari formano un capitolo della storia sociologica dell'umanità inscindibile dalla considerazione complessiva dello sviluppo della sua vita giuridica.

9. — Soltanto nel mondo romano la separazione del *jus privatum* dal *publicum* giunge ad effettuarsi coll'affermazione dell'individuo, come titolare di diritti, per mezzo specialmente dell'influenza politica che va acquistando la *plebs*, elemento preponderante nella democratizzazione della repubblica gentilizia, dell'influenza ideologica esercitata dal così detto *jus gentium* sulle idee prettamente romane e dell'opera sapiente dei *pretori*; sulla scena della scienza e della legislazione del diritto pubblico la nozione dell'individuo tarda a comparire fino oltre la seconda metà del secolo XVIII.

La sovranità rimane sempre gentilizia e personale, per quanto di colore plebiscitario; corrotta e trasmodante nelle origini e nel governo fino a diventar pretoriana, cede poi all'urto delle civiltà barbariche che ne frantumano la tradizione e vi riconnettono l'elemento servile e territoriale. Durante l'evo medio l'elaborazione del diritto si disperde nell'enciclopedia teologica, la sovranità è personale e quasi possessoria e poi dinastica, la capacità del diritto politico ha consistenza gentilizia e reale, non esce dall'ambito morto della casta (nobiltà e clero) per ravvivarsi nella forza cospicua di tutta la società dello Stato.

È naturale che le istituzioni militari corrano la stessa sfortuna: che ad ogni signore segua con varia vicenda di forme e di forze, un manipolo di bravi che ne custodiscano gli angusti confini del dominio e ne disposino coll'alimento e colla franchigia l'insegna e le imprese; che mutatosi poi radicalmente l'armamento e l'impiego delle unità belligeranti coll'introduzione dell'armi da fuoco, cresciuto il dispendio e l'ampiezza delle masse intorno alla dinastia a suo lustro, difesa, prevalenza, ed in un con essa dello Stato che le accede, l'esercito dell'età moderna divenuto permanente, assista il trono e la nobiltà, i cui interessi sono identici, viva di ideali e di tradizioni proprie, abbia costumi, privilegi, esigenze speciali, si eriga a corpo e casta, superba di pompe e di onori, avida di potestà e di averi, all'infuori ed al di sopra, spesso di contro alla nazione di cui è talora la gemma, tal altra la vergogna.

10. — Se non che nel prodigioso fermento di idee della Rivoluzione francese, si pongono i semi della libertà; se le milizie nazionali, o meglio le plebi armate, non sono destinate che a rappresentare uno straordinario e quasi istantaneo rivolgimento, reazione ardente a secolari prepotenze, nell'organizzazione delle forze fisiche difensive dello Stato, attraverso ad una lunga incubazione nelle menti e nelle persuasioni dei popoli, la trasformazione veramente organica e duratura operatasi negli Stati continentali d'Europa dal 1848 coll'introduzione quasi generale del sistema rappresentativo, porta seco nel terreno fecondo della rinnovata coscienza collettiva i germi di un'altra nuova idea.

Lo Stato cessa di essere un'accessione, anche formale, della sovranità per salire alla dignità di persona giuridica supremamente capace, esso si concepisce come lo strumento della società che ne è il substrato, l'organo dell'armonia delle sue classi, del loro sviluppo e perfezionamento. Esso non è più quindi un nemico da combattere, ma un tutore comune, esso non è colla sovranità e le dinastie qualche cosa a sè e di antagonistico, i suoi interessi sono gli interessi nazionali. Non è meraviglia se perciò anche la difesa di esso si concepisce meglio ancora come la difesa di tutti, cui tutti concorrono, non solo delle persone e degli averi dei singoli, ma del decoro della prosperità, del progresso nazionale, se il

servizio nell'esercito si riguarda come un *munus publicum*, una prestazione ed una funzione politica nobilissima intesa ad assicurare l'incolumità interna ed esterna della società nazionale e ad incrementarne colla tutela il progresso morale ed economico.

11. — Laonde più e più trasformazioni di idee e di forme: ispirata a questo criterio la legislazione trasforma in *obbligatorio* quello che finora era stato volontario: servire nell'esercito è dovere del cittadino, non è più professione di uomini che si danno all'armi per mestiere e per mercede; lo Stato organizza la forza fisica dei suoi cittadini per la difesa collettiva: questo è il concetto giuridico, fondato sopra la necessità della funzione, che sta a base di tutto il diritto militare moderno.

Quanto il singolo fa per sè se la polizia difensiva della società non lo assiste, altrettanto fa lo Stato, mancando la polizia fra le nazioni; il massimo sforzo è la sua vittoria, come per l'individuo, contro il proprio nemico; in ciò si dimostra tutta la nobiltà della nazione, l'energia delle sue risoluzioni, il frutto di una istruzione ed educazione generali intese a far comprendere i più alti doveri civili quali sentono i popoli forti e predominanti.

12. — Il servizio nell'esercito è quindi un servizio obbligatorio reso allo Stato nell'interesse generale: ma esso presuppone per poter essere efficace, la conoscenza delle proprie leggi e funzioni; se i mezzi difensivi ed offensivi meccanici fossero così semplici come quelli delle primitive società umane e bastasse il solo valore personale, per il passaggio dalla pace alla guerra sarebbe sufficiente un solo cenno del capo; ma con mezzi complicati, il cui uso e conoscenza tecnica sono difficilissimi, con armi il cui maneggio è regolato con norme e computi ingegnosi, che esigono ordinanze e movimenti nelle masse razionali ed uniformi, è evidente e logica la necessità di preparazione ed istruzione adeguate delle truppe, di esercitazioni e di sperimenti che domandano tempo e risorse economiche.

Ma la nazione non può nel medesimo tempo abbandonare le altre sue funzioni; non basta difenderlo, ma per render forte un paese bisogna che esso provveda a sè colla propria produzione. Perciò anche l'organismo collettivo subisce la legge propria del singolare: anche alla nazione si applica il principio della divisione del lavoro organico: quelli che sono meglio atti a portare le armi, per quel periodo della vita che è pieno delle attività più acconcie si preparino a difendere o difendano, se occorre effettivamente, la patria, gli altri continuino nel lavoro dei campi e delle officine ed alimentino il paese.

Quindi l'obbligo generale e remoto del cittadino di difendere eventualmente, in occasione cioè di minaccie, lo Stato, si trasforma nell'altro attuale di acquistare la capacità specifica necessaria a ben portare le

armi, la quale è subordinata a condizioni di razza, d'istruzione generale, di politica che la differenziano negli Stati. Soltanto gli organi dirigenti ed istruttori costituiscono uno stato permanente e professionale, esigendo la natura delle loro funzioni la dedicazione della vita a tale scopo.

Così la società nazionale si prepara ad esercitare la propria tutela, trasformando gli eserciti permanenti che ha ricevuto dalla civiltà che la precedette in iscuole temporanee della gioventù per l'addestramento alle armi, in grandi nuclei di riconcentrazione in cui il massimo organismo, quando che sia, ritrova tutte le sue forze cospicue pronte all'azione.

13. — A questo quadro generale, appena toccato, dell'evoluzione giuridica subìta dalle istituzioni militari nella società politica ariana, soltanto il paese che fu culla delle libertà, l'Inghilterra, presenta il più insigne contrapposto.

La coscienza dell'individualità singolare è così fortemente e compiutamente sentita in quel popolo, quando ancora negli altri non ne era vestigio alcuno, che non solo la sovranità vi è rinserrata in ben decisi limiti storici, ma la tradizione politica vuole che la nazione affermi costantemente l'appartenenza a sè medesima — mediante la concessione dei *sussidî* — di un esercito a cui il paese contribuisce direttamente colla imposta ed indirettamente mediante l'ingaggio.

Onde, non solo è affermato fino alla sua massima portata il principio della specializzazione delle funzioni, ma come il genio od il temperamento nazionale non comportano vincolo alla libertà individuale, così ad un tempo si afferma, col sussidio di un'esperienza oltre secolare, nessun altri che la nazione aver diritto ed interesse alla sua difesa.

Per altre vie, quindi, il principio giuridico riesce alla medesima affermazione sostanziale, e precocemente, e senza urti, e per mirabile sentimento delle classi dirigenti.

§ 3.

La scienza dell'esercito e la sua relazione colle altre giuridiche e sociali.

Sommario. — 14. La scienza dell'esercito e le scienze amministrative. — 15. Relazioni di essa colle altre giuridiche e sociali: *A*) Colle scienze giuridiche. — 16 a 21. Col diritto costituzionale ed internazionale. — 21. Col diritto pubblico interno. — 22. Col diritto privato. — 23. Col diritto giudiziario. — 24. *B*) Colle scienze sociali. — I. 25. L'esercito ed il territorio dello Stato II. L'esercito e la popolazione. — 26. Densità e forza fisica della popolazione. — 27. Aumento di essa. — 28. Effetti negativi dell'ordinamento militare. III. L'esercito e l'economia nazionale. — 29. L'esercito è organismo di consumo. — 30. L'esercito e la produzione. — 31. Ripercussione tributaria. — 32-33. Costo e spesa del-

14. — Come si è detto, l'esercito è parte organica dello Stato e la scienza che lo studia è parte della scienza dell'amministrazione generale dello Stato. Ma, nell'ordine delle scienze amministrative, essa si occupa più preferibilmente della persona dello Stato e delle sue esigenze che della società: onde rientra nell'ambito sistematico del *diritto amministrativo*, piuttosto che in quello della *scienza della amministrazione* (ORLANDO).

Infatti è proprio della convivenza sociale organizzata (società) il soddisfacimento degli umani bisogni e la società per mezzo delle attività libere o coattive, singolari o collettive, vi tende con costanza provvidenziale: la scienza che studia l'azione dello Stato da questo punto di vista è prevalentemente la « scienza dell'amministrazione ».

L'esercito, la sua origine causale, la sua finalità, rappresentano un ordine di concetti, di funzioni affatto opposte: « il suo ideale è tutt'altro « che il progredimento umano verso la pienezza dell'archetipo dell'umana « perfezione », esso « non tocca l'eterna opera con cui l'individuo e la « collettività armonicamente avanzano nella coltura. La sua origine sta « nel pericolo, la sua norma è la lotta per l'esistenza, il suo obbietto è « un altro Stato come nemico, le sue esigenze sono il sacrificio, la sua « espressione guerra e morte » (STEIN). Esso perciò è fuori del movimento sociale, per quanto dandogli la sicurezza, ne formi il presupposto, spesso in contrasto colle sue inesorabili conseguenze, se non giovi colla vittoria del popolo più forte, le ragioni intime dello stesso progresso civile, favorendo la prevalenza delle razze più eminenti.

15. — Non è con questo detto che la scienza dell'esercito rappresenti un campo chiuso a relazioni colle altre discipline anche strettamente sociali; il fondo personale e reale su cui essa studia è sempre la « società » quindi l'esercito rientra nel novero di quei fattori dei fenomeni collettivi, la cui considerazione è, direi quasi, prismatica e promiscua, propria cioè delle scienze giuridiche e sociali, le quali tutte danno e ricevono influenze di pensiero e di norme per la scienza dell'esercito, come passiamo ad accennare.

A) **La scienza dell'esercito e le altre giuridiche.**

16. — L'esercito, come organo, presuppone la personalità dello Stato, cui sottomettersi; esso perciò si disinteressa dell'organizzazione dei pubblici poteri verso i quali è tenuto al più rigoroso rispetto; ciò non toglie che abbia con essi continui ed immediati rapporti e ne riceva intima influenza. Soltanto, se dal punto di vista formale, a proposito del capo dello Stato e del comando supremo delle forze militari, si potrà discorrere di un « *diritto costituzionale speciale* » a ciascun paese, da quello sostanziale il principio regolatore di questa subordinazione delle istituzioni militari alle politiche è uniforme ed assoluto, nascendo dalla natura dell'azione e dallo scopo di essa, che l'esercito deve prefiggersi.

17. — Se è vero che ciascun paese ha l'ordinamento militare che più soddisfa le sue tendenze, i suoi bisogni, gli scopi della sua vita internazionale, è sempre vero pure che, comunque costituito, l'esercito è destinato alla difesa di quello, cioè alla vittoria sul nemico, senza della quale la difesa non potrebbe dirsi riuscita: conseguirla significa muovere sotto l'impulso di una volontà intelligentissima e superiore ad ogni altra, conforme ad un disegno logico — *piano* — le masse delle forze militari di fronte allo scopo — *nemico* — vincendo ogni ostacolo nella lotta con una volontà libera, mobile, potente altrettanto e più. Vi è quindi nella guerra la maggior somma del potere — *comando* — affidata esclusivamente alla discrezione, alla fedeltà, all'abilità di un capo, senza legame di legge, senza vincoli di soggezione nelle sue iniziative, solo commisuratore dell'una e dell'altra, il successo.

Perciò a proposito di una scienza dell'esercito, noi ci troviamo di fronte ad una condizione giuridica ben diversa da ogni altra di quelle in cui si esercita normalmente il resto delle attività dello Stato e simile a quella soltanto che circonda l'esercizio dei più alti poteri di Governo. Noi non possiamo invocare la legge scritta, questa forma ottima di garanzia politica e civile, la quale ci dica quello che si poteva e si doveva fare in ogni contingenza per trarne delle conseguenze precise ed indiscutibili: essa ha in questo campo un'efficacia negativa; lo Stato raccoglie ed ordina i mezzi per la vittoria, ma non sa conseguirla, ha bisogno dell'individuo, lo deve elevare ad una magistratura la più alta nell'ordine dei poteri e delle responsabilità, concedergli la libertà massima di azione, indicandogli solo il fine generico da rag-

giungere, per chiedere poscia a lui conto severo del più prezioso patrimonio di un paese: la sua indipendenza ed il suo onore.

18. — Soggiungiamo tosto: per quanto negativa l'efficacia della legge non può dirsi inadeguata al suo ufficio, di mantenere cioè più che sia possibile sicuro l'interesse nazionale supremo riposto nella fortuna delle armi: a suo luogo noi potremo esporre la teoria del « comando supremo delle truppe » e delle responsabilità che gli sono proprie, il sistema delle sanzioni che formano il diritto disciplinare e punitivo militare e considerarne i limiti repressivi che circondano non solo l'abuso di quella somma d'autorità, ma che colpiscono pure il malo ed inetto impiego di essa, in relazione ad un complesso di regole e di verità sperimentali che hanno trasformato l'arte della guerra in scienza organica e che esigono preparazione ed applicazione dotte e geniali fatte allo studio della storia ed alla scuola della realtà.

Quindi il principio fondamentale che disciplina le relazioni dell'esercito coi poteri dello Stato, ed è un corollario della regola già posta nella definizione, è questo: « l'organizzazione dell'esercito dipende dalla legge, l'armata dal suo comando » (Stein): lo Stato provvede i mezzi dell'esercito, il comandante di esso ne dispone, la scienza di Stato si occupa di quel compito, la scienza di guerra di questo.

19. — L'esercito possiede, adunque, due momenti: prepararsi per agire, agire; ma la sua azione può avere un teatro diverso, entro lo Stato o fuori di esso, o meglio, contro un nemico interno od esterno; nell'una e nell'altra di queste ipotesi nuovi contatti si verificano della nostra colla scienza del diritto pubblico generale interno ed esterno.

Infatti se il movimento ostile nasce e si sviluppa in seno alla società politica dello Stato, esso deve rivestire carattere tale che gli conferisca forma e contenuto di resistenza attiva ai poteri dello Stato, che minacci attualmente i diritti e gli interessi essenziali dell'individualità singolare e collettiva, così da oltrepassare e rompere i confini delle franchigie che le organizzazioni politiche moderne consentono a difesa delle libertà riconosciute: l'intervento della forza armata dello Stato segue pertanto nei casi stabiliti e coi procedimenti determinati nelle leggi e colle garanzie che rispondono a tutte codeste esigenze.

Anche questo è un capitolo che formerà oggetto della particolare nostra esposizione, rappresentando un terreno in cui l'interpretazione del giurista e dello storico del diritto pubblico si mescola e si congiunge allo studio di una forma speciale dell'attività militare.

20. — Se invece, come è più consentaneo alla sua natura, il movimento ostile si riverbera al di là dello Stato, e va colpirne un altro esterno, e ne forma l'oggetto di una serie di operazioni di guerra,

si affacciano al nostro esame due altre ricerche: la prima delle quali ha per obbietto forme e regole che sono proprie dello stato di guerra in relazione ai rapporti tra gli Stati belligeranti e neutrali ed i loro corpi armati, poste a garanzia reciproca ed in considerazione dei più elevati interessi della società tra gli Stati e dell'umanità; la seconda, forme e regole che sono proprie ancora dello stato di guerra, ma in relazione invece agli atti positivi e negativi degli individui appartenenti agli Stati belligeranti e neutrali dal punto di vista della tutela e delle persone e delle cose.

Capitolo anche questo non meno importante di quello testè accennato, il quale ha assunto sviluppo e dignità di scienza e di trattazione speciale, autorità e consentimento di convenzioni e di leggi e che tocca comunemente il diplomatico e l'uomo di guerra, il diritto delle genti e la scienza militare.

21. — L'altro momento fondamentale per l'esercito è la preparazione della guerra. Lo strumento più efficace di cui lo Stato si vale a questo scopo e che gli assicura la disponibilità degli altri mezzi è la legge, o le altre forme di comando obbligatorio. Come la legge nasca, ricerchi la approvazione ed il consentimento dei poteri dello Stato è il *diritto costituzionale* che l'espone; noi dobbiamo quindi presupporre tutte le nozioni sulle forme e sugli organi che toccano quella parte della scienza accennata, la quale considera il processo di formazione delle leggi che è identico per ogni categoria di queste. — Ma data la legge essa resterebbe lettera morta se lo Stato non ne curasse la esecuzione e l'osservanza valendosi di una moltitudine di organi personali che costituiscono le gerarchie in cui si scompone il potere esecutivo. E lo Stato possiede appunto una gerarchia militare con forme e discipline a sè proprie, le quali costituiscono il contenuto principale del nostro studio: non solo, ma esso si vale degli altri organi gerarchici di cui dispone per i fini generali della vita pubblica, e dà ad essi, ove sia ciò comportabile, funzioni sussidiarie negli intenti militari; laddove già non si tratti di organi, che come, per es., quelli di alto controllo, per la natura della funzione che esercitano, sono tali che tutti i servizi pubblici devono sottomettervisi. Vi sono quindi anche nella gerarchia civile categorie le quali devono essere conosciute e presupposte dall'espositore della scienza dell'esercito, che appartengono invece nella distribuzione scientifica al *diritto amministrativo* propriamente detto.

22. — Infine, poichè i tre grandi elementi su cui lo Stato esercita la propria azione preparatoria della guerra sono: l'uomo, le cose, il terreno, e ciascuno di essi ha nella vita sociale un regime giuridico proprio, così la scienza dell'esercito e la politica militare

non possono prescindere dalla considerazione del loro assetto attuale. Ciò non vuol dire che devano subirlo; ma lo Stato per quel senso di armonia che presiede alle sue funzioni, dovrà equilibrare le esigenze scaturenti dallo sviluppo secolare dei principî che sono proprî dello « *jus privatum* » con quelle sôrte dalla concezione moderna della sua missione, e nella specie, delle sue necessità difensive. E perciò qui, risentirà i limiti impostigli dalla prevalenza degli interessi sommi della famiglia, come nelle eccezioni dispensatorie dal servizio militare di alcuni membri a sostegno di quella, là restringerà a sua volta nell'interesse delle istituzioni militari la libertà e le inclinazioni naturali dell'individuo, come nel diritto matrimoniale dei militari, altrove le necessità della guerra prevarranno alla proprietà privata mobiliare ed immobiliare.

23. — È proprio della legge il carattere di obbligatorietà e non vi è obbligatorietà efficace senza sanzione. E per quanto questa, come è naturale, spetti allo Stato, per l'armonia dei poteri e per una rispondenza migliore all'equilibrio ideale del diritto da una parte e degli interessi e motivi individuali dall'altra, amministrare la giustizia, il che contiene appunto la dichiarazione del diritto in forma obbligatoria, fu riservato alla giurisdizione costituita in potere autonomo — ordine giudiziario. — Anche le leggi militari hanno le loro sanzioni, non solo, ma per obbedire ad una elevatissima esigenza della natura del suo organismo, l'esercito possiede una giurisdizione speciale distinta dalla giurisdizione generale. Accenneremo altrove la questione fortemente dibattuta su questa duplicità di foro: qui basterà porre la distinzione e trarne una conseguenza dal rispetto di cui ci occupiamo presentemente.

Vi sono concetti quali, per es., quello di reato e di pena, in un campo, di obbligazione, di diritto reale, di servitù, di capacità, ecc., nell'altro; vi sono istituti di procedura nello spiegamento dell'azione giudiziaria, i quali hanno un contenuto universale che riposa sulla coscienza giuridica collettiva di un dato periodo storico, ed estendono la loro applicabilità a tutte le giurisdizioni. Sia pure con intensità diversa, anche il diritto giudiziario militare trae dalla scienza generale giudiziaria nozioni e forme e si trova perciò con questa in immediato vincolo sistematico: non solo, ma dove non vi sia apposita disposizione in suo favore nelle leggi, tutta l'attività residua militare ricade nell'ambito della giurisdizione ordinaria e a questa si sottopone: nuovo argomento perchè la medesima non possa non essere conosciuta e studiata promiscuamente onde trarne o le regole, se occorra il caso, o l'analogia della scienza e della giurisprudenza, per mantenere l'unità del diritto.

B) **La scienza dell'esercito e le altre sociali.**

24. — Detto così brevissimamente dei rapporti sistematici tra la scienza dell'esercito e le discipline giuridiche pubbliche e private che o concernono le persone e le cose o riguardano l'applicazione del diritto e con essa il reciproco legame di quelle, accenneremo ora ai capitoli delle scienze sociali che considerano quegli elementi demografici, economici e psicologici che possono influire positivamente o negativamente sull'ordinamento e l'intensità delle forze difensive dello Stato.

I. — **L'esercito e il territorio dello Stato.**

25. — Territorio e popolazione sono i due termini essenziali del concetto di sovranità: sono due elementi sostanziali i quali si presentano sotto aspetti diversissimi in ogni questione che riguardi lo Stato: non v'è sistema politico ed amministrativo interno, nè tributario, nè d'istruzione pubblica, nè di traffico, nè di comunicazione, ecc. ecc., che possa concepirsi senza riguardo alla popolazione ed al territorio in cui si deve applicare. È naturale che anche la scienza dell'esercito si occupi di questi temi, quando si pensa che colla difesa del territorio esercitata per mezzo della popolazione si compiè sempre la grande epopea che costituisce la sua storia, e che se ne occupi con particolari vedute e con pluralità di intenti.

E così la scienza della guerra studia intimamente la natura del territorio dello Stato, sia nel senso largo, per applicare ad esso nelle sue grandi unità un sistema di operazioni difensive — piano di difesa territoriale — sia nel senso stretto e tecnico per impiegare e sfruttare il *terreno* di ciascuna di quelle o delle altre eventuali situazioni di combattimento per gli atti sistematici di questo. La scienza dell'esercito poi insieme alla scienza di guerra studia a sua volta il territorio dello Stato nel suo complesso e nelle sue parti, riguardo alla densità della popolazione reclutabile, alle comunicazioni, alla produzione, alle risorse di ogni ordine e specie che le porzioni di quello possono offrirle a soddisfacimento del fabbisogno militare; la scienza dell'esercito e la politica di Governo lo esaminano sotto il rapporto e dei pericoli esterni e delle amicizie e della espansione e della protezione che gli interessi nazionali stanno per assumere e domandare nell'avvenire prossimo o lontano, per predisporre gli apparecchi e commisurarli al fine da una parte, e dall'altra sotto l'aspetto della distribuzione della popolazione nel territorio e della diversa attitudine che questa assume nei vari centri, per la

sicurezza e la pace pubblica interna onde proporzionare e dirigere in analogia la distribuzione delle forze militari; la scienza dell'esercito, finalmente, si occupa del territorio dal punto di vista sociologico, quando, seguendo il metodo positivo e storico comune a tutte le scienze morali e politiche, desume dalle influenze naturali del clima, della struttura e conformazione geografica del paese, colle vicende della razza, l'atteggiamento della nazione e ne prevede lo spirito militare e le energie nascenti dalla tradizione e dal genio nazionale.

II. – L'esercito e la popolazione.

26. — Della popolazione è formato l'elemento personale dell'esercito: « da essa nasce l'esercito e con essa vive » (STEIN) perciò si trova in triplice relazione, quasi direi, colla sua materia. La densità della popolazione, assoluta e relativa, è la ragione della sua forza e superiorità sul nemico, quando vi soccorra una buona istruzione tecnica, è la base della sua organizzazione e del suo ordinamento.

Non solo un esercito è tanto più forte quanto più è numeroso, ma quanto più ancora le masse di cui si compone hanno l'idoneità a sopportare le fatiche ed il disagio della guerra: occorre un popolo numeroso, ma forte. Perciò è nell'interesse sommo della organizzazione difensiva dello Stato il favorire tutte quelle condizioni di vita collettiva che possono assicurare alla nazione la sanità e conservarne ed integrarne le forze, esercitarle e predisporle al loro impiego ordinato e cosciente, che è incoronato dalla vittoria. Lo Stato dovrà non solo non inceppare l'andamento progressivo della popolazione nazionale coi suoi ordinamenti politici e sociali, ma agire sopra di quella per rafforzarla ed arrobustirla e dotarla, per quanto è possibile, di attitudine a combattere; nè l'esercito stesso è palestra fisica e morale senza efficacia.

In ciò consiste la relazione diretta e positiva demografico-militare.

27. — Ma la densità della popolazione è a sua volta in rapporto all'aumento di essa sulle medesime unità di superficie, quindi è da vedere se l'organizzazione militare osteggi o favorisca la funzione riproduttiva nella popolazione di un paese: la quale questione si trasforma nell'altra pratica, se dato il divieto comume a tutti gli Stati che applicano il principio del servizio obbligatorio, di contrarre nozze, per gli uomini di truppa durante il periodo della loro istruzione preparatoria (ferma) ed essendo prematuro il matrimonio avanti l'età in cui quello si verifica, il tempo di tale astensione sia di durata tale da sottrarre le forze riproduttrici al loro fine.

Ora se si pensi che il tempo del servizio sotto le armi è quasi dovunque ristretto a pochissimi anni — da 2 a 3 normalmente — e

scade come si è detto in un'età in cui rarissimamente si è assicurata colla condizione sociale la possibilità economica di aver una famiglia propria, è facile persuadersi che quasi nulla è sottratto all'incremento demografico di un paese per l'applicazione del servizio obbligatorio e che tutt'al più il matrimonio ne sarà lievemente ritardato per tutti quegli uomini di truppa che, assolta la ferma, rientrano nella società civile. Cosa diversa avviene per i militari di professione, i quali, sott'ufficiali od ufficiali, dedicano il meglio della loro vita alla carriera delle armi: ma sono questi corpi che ammettono una libera elezione la quale non può essere contraria alle conseguenze dello stato abbracciato. Perciò all'obbligo normale del celibato imposto al corpo dei sott'ufficiali corrisponde una vera e propria diminuzione nelle forze d'aumento della popolazione, la quale è quasi assoluta, se si tien conto che nell'interesse dell'organizzazione dei corpi militari, lo Stato suole con un sistema di rafferme prolungare la permanenza dei sott'ufficiali sotto le armi per un periodo oltre il quale la possibilità e la convenienza del matrimonio e della figliazione vengono a mancare. Per il corpo degli ufficiali lo Stato non giunge a consentire questa *deminutio capitis* dell'individuo, e concede libertà di matrimonio, subordinata col suo consentimento al verificarsi di condizioni restrittive speciali: queste in fondo valgono ben poco a diminuire le tendenze naturali, non appena le condizioni generali del paese possono far presagire la probabilità di godere lunga pace e non distraggono dalla conservazione della popolazione nazionale elementi che possedono le migliori attitudini al suo miglioramento.

E in ciò consiste la relazione indiretta positiva demografico-militare.

28. — Dal momento che l'organizzazione militare ha per fine l'attività guerresca si potrebbe dire che essa ruba con una mano quello che porge coll'altra, ma coll'appoggio dell'esperienza statistica, tenuto conto che soltanto una piccola parte della popolazione può, durante la guerra, andare al fuoco, che il contingente alla mortalità nonostante l'intensità di effetti dei mezzi, data la natura del combattimento moderno, le tendenze della politica di guerra, l'ampiezza e l'efficacia della riparazione sanitaria, la rarità delle rotture bellicose, ecc.: si può ritenere che in confronto al passato storico non sia più probabile una diminuzione nella popolazione di un paese, tale da turbarne gravemente tutto il movimento. E questo è il terzo lato della relazione demografico-militare, cioè il negativo.

Discorrere dei rapporti tra la popolazione e l'economia pubblica da una parte, gli ordinamenti militari e le loro conseguenze dall'altra, discorrere della popolazione dal punto di vista della sociologia e della scienza dell'esercito sono temi speciali e distinti, e si accenneranno nei seguenti numeri.

III. — L'esercito e l'economia pubblica nazionale.

29. — La popolazione fornisce non solo l'elemento personale degli eserciti: essa dà anche i mezzi per provvedere al loro fabbisogno, poichè essa è il soggetto della produzione nazionale. Dal momento che a colui il quale si addestra nella preparazione tecnica della guerra o la esercita effettivamente, è precluso ogni altro modo di provvedere al proprio sostentamento, deve la collettività fornirgli tutto quanto è in ciò compreso nel senso più largo della parola. Lo Stato dà a tutte le persone che praticano la sua difesa, nel tempo del loro servizio sotto le armi, e il cibo e le vesti e l'abitazione ove occorra, ed i soccorsi immediatamente dipendenti dal loro stato, sottraendoli direttamente o indirettamente alla produzione ed al consumo del paese.

30. — Così l'esercito entra in una relazione positiva diretta anche coll'economia nazionale: dal momento che esso è un organismo di consumo, lo stato della produzione generale e locale, la natura di questa e delle sue specie lo interessano intimamente: esso deve conoscere la somma e la qualità delle sussistenze che ha a sua disposizione per regolare i suoi rifornimenti e i suoi movimenti, per organizzare le provvigioni, per vivere ed agire, in una parola.

È tutta una scienza speciale delle militari propriamente dette, la logistica, che si occupa di questo argomento per raccogliere gli elementi di un grande suo capitolo sullo studio della condizione migliore in cui presentare i corpi al nemico e della preparazione della stessa, poichè spesso la vittoria è dipesa dalla esatta cognizione ed organizzazione delle risorse di un paese così dal punto di vista del sostentamento che dell'armamento delle truppe.

Non solo, ma conosciuta la natura e la quantità della produzione di un paese, la scienza militare deve suggerire al Governo l'azione politica che tenda ad armonizzare quella alle necesssità tutte dell'esercito, anche stimolando ed esercendo quegli impianti industriali che provvedono a consumi speciali dei corpi e delle armi.

31. — Ma per essere l'esercito, come si è detto, un organismo di consumo a carico dello Stato, siccome questo, a differenza di antiche sovranità, non ha solitamente redditi patrimoniali per sopperire a queste spese, così esso deve far ricorso col mezzo delle imposte e talora colla fornitura coattiva delle cose, alle contribuzioni dei cittadini. Perciò il carico di imposte che corrisponde allo ammontare della spesa per il mantenimento dell'esercito rappresenta una quantità di ricchezza totalmente sottratta alla ricchezza generale ed al suo movi-

mento di riproduzione, e spesa nella conservazione e sviluppo di un organismo che non produce. È questo un altro terreno di studio per la scienza dell'economia pubblica, in quanto esamini riguardo ad ogni paese l'ammontare di questa in rapporto alle altre grandi spese dello Stato ed alle sue entrate, la natura e l'incidenza delle imposte e l'influenza di queste sullo sviluppo dei redditi, della produzione e del consumo, l'andamento delle industrie generali e speciali che ne hanno origine e dei capitali circolanti, insomma tutto l'insieme di quella che è la materia economica nutritizia del paese e della sua popolazione.

32. — Non tutto però questo contingente di spesa che è rappresentato dall'ammontare dei capitoli relativi nel bilancio della guerra — bilancio eminentemente di *uscita* — costituisce una perdita di ricchezza: a ragione lo Stein osserva che quanto l'esercito consuma per il suo fabbisogno personale, cibo, vestiario, abitazione, sia per la truppa che per i militari di professione, rappresenta la medesima quantità di ricchezza che sarebbe consumata dagli stessi individui in qualunque stato sociale si trovassero ed è un consumo fisiologico che è reintegrato dalla produzione ordinaria, che rappresenta l'altro termine del circolo di scambio, il quale segna il movimento dell'economia umana: la vera perdita di ricchezza consiste altrimenti.

33. — Consiste cioè nella sottrazione di forze personali produttive rappresentata dall'allontanamento dal campo del lavoro industriale e professionale di una somma di individui, per un certo tempo maggiore o minore a seconda delle leggi militari del paese, se si tratta di *ferma* o *richiamo* in tempo di pace, o rimesso completamente all'arbitrio del nemico e spesso in via permanente, se di guerra, i quali altrimenti accrescerebbero la produzione ed il patrimonio sociale, laddove pure non pongano in questi casi a carico della beneficenza pubblica le famiglie di cui formano il sostegno.

Questa detrazione di ricchezza, risarcita parzialmente dalla densità della popolazione o dall'altezza dei salari, rappresenta il costo assoluto diretto dell'esercito al paese, e, veramente ingente, non può precisarsi in cifre che per ciascuna nazione e forma l'elemento negativo dell'azione degli ordinamenti militari sull'economia pubblica.

34. — La ricerca così ristretta non sarebbe però esatta: essa trascurerebbe altri elementi che toccano eziandio la spesa, che dipendono dalle fluttuazioni della offerta e della domanda e determinano nel loro complesso l'ammontare — uso un'altra distinzione dello Stein — del costo relativo dell'armata di ciascun paese.

Sia che il Governo vi provveda col sistema dell'acquisto diretto, per economia, o per mezzo delle concessioni di fornitura ad imprese, la presenza delle masse militari in un determinato luogo, e solitamente

nei centri urbani, ha per effetto l'aumento di costo nei generi di consumo, perchè maggiore vi è la domanda senza proporzionato aumento di produzione. Ciò contribuisce ad alterare il bilancio delle economie private nel senso di un maggior dispendio per esse, e dello Stato, costretto a sottomettere le sue risorse fiscali a più forte asprezza. Non appena poi le masse militari attuano i loro movimenti nel paese, pur nel periodo di pace, lo spostamento di esse genera una vivacità nei mercati assai più accentuata ed altera più profondamente l'equilibrio dei consumi, delle produzioni, dei prezzi. E questo fenomeno ha un esponente tanto più grande quanto meno adatto e soddisfacente è il sistema delle comunicazioni, e dei trasporti nell'interno del paese. Onde è di gran momento per il condottiero di truppe e per l'amministratore degli eserciti la considerazione ed il regolamento delle vie di terra, d'acqua e di ferro che possono congiungere le località e i centri di rifornimento, col maggior risparmio di tempo e di ricchezza.

Nell'ipotesi infine dello stato di guerra le conseguenze di questi fatti sono più rilevanti; non solo la produzione generale dal paese è notevolmente diminuita per la sottrazione delle forze di lavoro altrove occupate, ma i centri di consumo si spostano rapidissimamente, l'uno invade il paese dell'altro esercito, e l'una delle nazioni belligeranti deve spesso provvedere alle sussistenze, al fabbisogno di due eserciti, il vincitore assorbe la produzione del vinto, ne ostacola la reintegrazione, ne deprime il valore; la disgrazia militare si trasforma in rovina economica, le disfatte sul campo di battaglia si pagano a sangue e ricchezza, tosto coi tributi fino a soddisfare il nemico, poi col discredito nel commercio degli Stati, colla pressione fiscale interna per il rifacimento degli ordini dispersi, coll'anemia dei traffici esterni che subiscono la prevalenza del trionfatore.

35. — Queste considerazioni valgono riguardo a quella che si può dire la produzione ordinaria di un paese, dal punto di vista cioè del fabbisogno dell'individuo, come uomo sotto le armi: altre conseguenze sono da aggiungere alle accennate, se consideriamo, infine, l'influenza del fabbisogno militare propriamente detto sull'economia nazionale.

L'esercito deve provvedersi di armi, di munizioni, di strumenti che stanno al di fuori della forza e dell'abilità personale; che esigono vasti studî, sperienze costose, raffronti difficili, impianti grandiosi, con masse di forza di lavoro e di capitale; spesso sotto la custodia del segreto, esercitati direttamente dallo Stato colla ricchezza spremuta al paese, al solo fine che essa si consumi e non si riproduca. Anche qui altra cosa in sostanza è il costo assoluto di questi servizi, diverso e minore, dalla loro spesa relativa, per quelle stesse ragioni generali che esaminammo testè a proposito del consumo « fisiologico »: potendosi

denominare vero costo la differenza tra la produzione di ricchezza nazionale che si verifica con tale regime e quella che si otterrebbe con un impiego produttivo del capitale.

Più gravi ancora al paragone, sono le conseguenze che le vicende di una guerra possono causare sul mercato di questa produzione; di nessun altro obbietto meglio che del presente si può dire che la preparazione della guerra si fa durante la pace: poichè soltanto in questo periodo sono possibili studî ed esperienze, vi è larghezza di mezzi di produzione, ampiezza di tempo, elemento tutt'altro che trascurabile nella fabbricazione di strumenti complicati e difficili, vi è possibilità di proporzionare il rifornimento al fabbisogno attuale ed alle riserve; poichè finalmente, e la ragione è così ovvia che si potrebbe sottacere, non è al momento di uscire in campo che l'esercito deve domandare le sue armi.

Che se lo Stato non ha soddisfatto adeguatamente a questa necessità e dovesse far ricorso nei momenti di crisi così grave come è sempre quello dello scoppio ed attivazione delle ostilità, alle forniture private, non isfuggirà all'intuito di ognuno il sacrificio ingente cui si dovranno sobbarcare le sue finanze per appagare le esigenze eccessive dei produttori, che non si periterebbero, quando che sia, di attivare nel loro commercio il contrabbando di guerra.

35 *bis*. — A questo punto noi potremmo chiederci collo Stein: quale è il valore da contrapporre al costo degli organismi militari dello Stato? Gioverà anche qui distinguere: le spese militari sotto certi punti di vista e per alcune loro destinazioni rappresentano nella civiltà odierna, una trasformazione di capitali in beni mobili ed immobili — armi, strumenti, edificî, industrie — che costituiscono nel patrimonio dello Stato un valore sensibile e realizzabile, per quanto inferiore alla somma di ricchezza che la nazione potrebbe conseguire se il loro impiego fosse produttivo. Ma la parte maggiore della spesa non ha questo corrispettivo immediato, il suo risarcimento è, direi quasi, trascendente ed imponderabile; quando la nazione nella pace interna e nella sicurezza, che nasce dalla sua forza, da ogni urto probabile da parte degli altri Stati, può praticare una sana politica di lavoro e la sua produzione aumenta e si diffonde e tutte le sue energie seguono il movimento naturale progressivo, la prosperità economica cresce e si matura, la coltura nazionale si perfeziona e lo Stato, braccio forte della razza, sale nel prestigio e nella preminenza, tutti questi vantaggi sommi, ed altri minori, che qui per brevità non si accennano, economici e morali, per essere remoti dal loro fattore, la polemica tarda ad attribuirgli e riconoscergli; eppure in ciò consiste il valore degli organismi militari pari e forse superiori al loro costo. — Dice argu-

tamente lo Stein: « Il bilancio dell'esercito è il premio che la nazione « paga per la sua autonomia civile ed economica »: la storia dei popoli e delle loro crisi manifesta la necessità assoluta di questa previdenza.

IV. — **L'esercito e la finanza dello Stato.**

36. — Finora abbiamo considerato i due termini estremi tra cui si aggira la attività economica dell'esercito; ora è da esaminare il mezzo che li congiunge ed i rapporti che a questo si connettono ed ai quali possiamo applicare la classificazione, testè usata nella esposizione delle relazioni tra gli ordinamenti militari e l'economia nazionale.

Lo Stato sopperisce alla spesa per il mantenimento dell'esercito mediante l'assegnazione sulle proprie entrate di una somma nel bilancio della guerra: così le spese militari sono in immediata relazione positiva colla finanza dello Stato; in altre parole, si può spendere per questo grande capitolo di uscita quanto l'equilibrio del bilancio generale consente in proporzione alle esigenze di quello e degli altri principali servizi dello Stato. Quanto poi che si può spendervi deve esservi speso nel migliore dei modi, col maggiore profitto reale perchè il sacrificio del paese consegua il risultato più fruttuoso e ne nasca da ciò e da un sistema tributario razionale, un senso di intima coesione morale, anche sotto questo rapporto, tra la popolazione ed i suoi difensori, che conferisca stabilità agli ordinamenti.

37. — Ma se una saggia finanza non può non rappresentarsi, tuttodì nella pace, l'eventualità improvvisa dello scoppio di una guerra e non può a meno di formulare in previdenza un piano di risorse straordinarie come eccezionali sono le conseguenze di quella, è difficile e troppo raro che il tesoro pubblico di ogni Stato abbia potuto formare riserve considerevoli per le grandi spese delle operazioni; piuttosto ogni nazione confida nell'entusiastico spirito di sacrificio che l'amore della patria in ogni epoca ha fatto sorgere e dal quale si ripromette che la nazione non esiti a porgere colle vite dei suoi figli le ricchezze accumulate, sotto forma di prestito allo Stato.

Così avviene che il « prestito pubblico » diventa la fonte normale di entrata nelle spese straordinarie di guerra e che noi possiamo dire che nella « scienza delle finanze » deve esistere un capitolo speciale su questo tema, il quale, giusta l'insegnamento dello Stein, ha regole sue proprie: rileva infatti l'illustre scrittore tedesco, cui toccavano davvicino le memorie di grandi guerre all'epoca in cui pubblicava la sua opera magistrale sulla *Scienza dell'esercito*, la forte necessità che incombe all'uomo di Stato, che senta di dover ricorrere al credito fiduciario, di

considerare prudentemente la condizione del mercato del denaro avanti l'aprirsi delle ostilità per non mancare all'osservanza di un fondamentale principio sperimentale: « andar compagno, cioè, alla sfortuna delle armi, il rincaro del credito sulle Borse al vinto ». Gioverà pertanto che il sistema dei debiti di guerra abbia una sua formulazione teorica da parte della finanza e della politica finanziaria di ciascun paese e che ancora una volta, sia percepito e sentito profondamente nella dottrina e nella pratica il vincolo armonico che unisce ciascuna delle multiformi azioni dello Stato.

V. — La scienza dell'esercito e le scienze morali e psicologiche propriamente dette.

38. — La larghezza di terreno scientifico compresa in questo titolo indica tosto la indeterminatezza dei suoi confini tanto maggiore quanto più frequenti gli scambi ed i rapporti tra le sue provincie: la scienza dell'esercito ha nello studio dell'uomo morale un ambito d'azione non meno importante di quello che le compete per l'organizzazione dei mezzi fisici e materiali che si addimandano per la funzione difensiva dello Stato.

Il Marselli nella sua geniale opera *La guerra e la sua storia* applicando il metodo storico e positivo alla formazione di una teoria della guerra, ha con una vigoria polemica piena di acutezza nelle vedute e nelle interpretazioni, combattuto una delle migliore battaglie per la dimostrazione di questa tesi: la regola essere un elemento accidentale, il fondo dell'arte della guerra insistere in una abile ed intelligente applicazione dei mezzi alle circostanze immediate, fatta dallo spirito sagace e direttivo del condottiero e mediante l'indole nazionale, sapientemente sfruttata, del popolo che egli dirige.

È infatti indubitato che gli strumenti più perfetti non hanno riuscita, se la mano che li conduce non solamente ne conosce la formazione, ma non sa scegliere i modi di esercizio che a quelli più convengano e non dona alla materia col suo tono la vibrazione dell'anima: a mezzi, ad ordinamenti militari ricondotti pure ad un tipo critico e comparato, eccellente, soltanto quello che si dice « lo spirito militare » conferisce attitudine di superiorità e di vittoria. Onde si formi e che cosa diventi questo « spirito militare » la psicologia e la sociologia, generali ed applicate, possono dirlo.

39. — Quali siano le facoltà, le attitudini, gli istinti, le passioni dell'uomo individuo, quali perciò i mezzi d'azione sui suoi impulsi, sulla sua volontà, gli istrumenti più opportuni per istimolarla o depri-

merla, le debolezze o le crisi naturali in cui essa cade ed i rimedi cui si deve far ricorso, quale esponente il tipo fondamentale psicologico assuma nei diversi paesi e nelle regioni di ciascuno di questi per effetto degli altri fattori: la razza, il clima, la tradizione, la coltura nazionale ed il suo genio, ecc.: tutto questo nella vastità dei particolari e delle applicazioni, insegna la psicologia o la sociologia generale e speciale per ciascuna popolazione. Se poi questo medesimo studio applichiamo nei riguardi degli ordinamenti militari e del fine che essi hanno da conseguire, nuovi e non meno difficili problemi si presentano da indagare e da risolvere.

40. — Come le necessità proprie al servizio di pace e di guerra trasformino ed accentuino il fabbisogno, come le attitudini dell'uomo vivente libero in seno alla società civile, debbano costringersi in nuovi limiti e subire nuove necessità etiche, come il livello della virtù personale deva anche maggiormente elevarsi e domandare all'iniziativa ed alla resistenza sforzi maggiori e più tenaci quanto più difficile è la funzione in cui l'uomo-soldato opera e più gravi sono gli interessi e le minaccie per il bene collettivo, che riposa nelle sue mani, sono capitoli insigni della psicologia della guerra, i quali chiudono in sè le spiegazioni più facili e meno prevedute, ma essenzialmente risolutive, di fatti i quali hanno una ripercussione storica spesso irreparabile.

41. — Come l'organizzazione positiva della società — e lo Stein ha in questo proposito alcune mirabili pagine — generi a sua volta rapporti e conseguenze dalla cui considerazione l'organizzatore ed il politico degli eserciti non possono prescindere nella loro costituzione per poter acconciamente attribuire agli organi dei medesimi quella parte della popolazione che ha le migliori attitudini morali, fisiche, intellettuali, a compiervi determinati ufficì; come, per esempio, l'interesse della disciplina, della sommissione, della fedeltà ed in pari tempo d'una serena, e direi, pura concezione della patria suggerisca di assegnare il contingente della popolazione rurale alla massa delle truppe ed ai gradi inferiori di queste, perchè alla devozione si unisce in esse la massima forza di coesione; come invece le classi più elevate, più intelligenti, uscite dalle professioni e dalle arti cittadine, siano preferibili per i corpi speciali e per i graduati superiori di truppa o per l'ufficialità, nei quali impieghi si esige maggiore intelligenza, si dà modo di esercitare l'iniziativa, di subire meno depressivi contatti, di armonizzare le troppo recenti tendenze della vita sociale più intensa e d'indole più critica, colle esigenze della costrizione militare, insegna la sociologia demografica.

42. — Per quali vie e per quale sapiente combinazione di mezzi e di temperamenti si concilino e si armonizzino le tendenze generali

della popolazione di un paese coi suoi destini e cogli ordinamenti che sono chiamati ad assicurarli, per quale sagace opera di Governo si giunga ad ottenere quel profondo ed intimo consentimento della nazione a tutta la sua costituzione politica e sociale, in generale, e militare, in particolare, e mediante una legislazione che faccia debita parte sia alle esigenze del servizio, come agli interessi individuali e collettivi, economici e professionali, e mediante un sistema tributario che divida i pesi fiscali tra le classi e non dia luogo ad avversioni irrimediabili, sia principalmente con un'organizzazione dell'istruzione ed educazione impartite nelle scuole alte e basse dello Stato, che alimenti le virtù nazionali, che addestri il corpo, che abitui con opportuni mezzi alla funzione di difendere efficacemente il paese proprio, insegna la sociologia politica.

43. — È nell'ambiente morale generale dai fattori, studiati dalle scienze testè accennate, determinato, che cresce e si sviluppa lo « spirito militare ». Non dirò che nasca, non v'è paese che non abbia una storia e non presenta i proprî destini nella famiglia degli Stati: è dalla tradizione secolare della propria civiltà e dalle proprie pretese nazionali che sorge « lo spirito militare » come da scaturigine perenne; ma esso vive e si rafforza in quanto essa sia persuasa dei fini che si propone, come suo interprete ed abbia volontà risoluta di conseguirli: allora la bandiera è guardata amorosamente e l'esercito gode rispetto, considerazione, prestigio, allora lo « spirito militare del paese » stimola e sviluppa « lo spirito militare specifico » dei suoi difensori.

Lo Stein analizza come questo consista, ne studia e ne fissa gli elementi: la fedeltà alla bandiera, la conoscenza ed il sentimento dell'onor militare, l'alta stima del valore e della bravura, appoggiate ai ricordi storici di tutto un esercito e di ciascuno dei suoi corpi, la persuasione che dall'opera propria il paese si aspetta la fortuna e la gloria, che l'obbedienza, l'omogeneità, l'unissono grandioso e potente di tutte le parti fa conseguire la vittoria; per tutto questo e per cento altri fattori minimi ed inafferrabili nell'economia generale della coscienza collettiva, si crea e si sviluppa lo « spirito militare » che va compagno inscindibile e permanente di ogni esercito e senza del quale la migliore organizzazione formale a poco riesce.

Non isfuggirà nemmeno al profano l'importanza eccezionale di queste ricerche (1) le quali portano in seno alla scienza dell'esercito un ele

(1) Gli argomenti accennati in questo paragrafo hanno nelle rispettive discipline una trattazione ed una bibliografia: ora di quelli tra essi che toccano più davvicino le scienze giuridiche l'esame particolare che dovremo farne in seguito (v. Libro III, Sez. seconda) ci fornirà occasione di intrattenerci all'uopo: di quelli

mento vivo e continuamente trasmutantesi, che dà allo studio la splendida attraenza dell'interesse attuale e lo predispone a formare il fondamento delle forme e delle norme giuridiche così che queste rappresentino insieme e l'espressione scientifica della ricerca e quella del regolamento del fatto.

§ 4.

Storia letteraria e fonti della dottrina.

SOMMARIO. — 44 Condizione scientifica e bibliografica attuale dello studio. — 45. Autonomia della scienza come sezione distinta del « *diritto di Stato* ». — 46. Sue fonti.

44. — Terreno finora quasi inesplorato, la scienza giuridica militare, a differenza di tutte le altre colle quali ha contatto, non possiede un sistema certo, in letteratura, all'infuori dell'opera magistrale ed autorevolissima di Lorenzo v. Stein, *Die Lehre von Heerwesen als Theil der Staaswissenschaft*, Stuttgart, 1872; e tanto meno una storia letteraria.

Ciò non vuol dire che manchi dei suoi capitoli una trattazione: già il Digesto contiene nel Libro XLIX un titolo, il 16°, intorno al diritto militare « *de re militari* » ed il Codice una rubrica corrispondente: la sapienza romana si è già esercitata intorno al supremo fattore della potestà e della fortuna della grande Urbe. Essa esiste, secondo il metodo dei grandi scrittori di diritto pubblico tedesco, nell'insieme della esposizione della scienza amministrativa di Stato: così RÖNNE, nello *Staatsrecht der preussische Monarchie*, PÖZL nel *Bayrische Verwaltungsrecht*, MOHL nel *Verwaltungsrecht*, e STUBENRAUCH nel *Verwaltungsgesetzkunde*. Ma questi autori si occupano di quella parte specialmente che noi chiameremo dell'« organizzazione ». — Così pure gli scrittori del diritto interno e del diritto internazionale trattano altri e fondamentali momenti della scienza nostra, i quali toccano l'« attività giuridica », in via particolare, degli organi militari; spetta quindi, con quella limita-

---

invece che si avvicinano alle scienze sociali, dare una bibliografia, non è nell'indole di questo studio; accenneremo qui soltanto ad alcune fonti, per le scienze economiche: STEIN, *Volkwirthschaftliche Studien über das Heerwesen*; STREFFLEUR, *Milit. Zeitschr. B. 1°*; WAGNER, *Finanzwissenschaft*; PUSLOWSCKI, *Die Heeresverfassungen in ihren Einfluss*, ecc.: e la polemica quotidiana in Italia per riviste e periodici intorno alle spese militari.

zione che si conviene ad uno studio, come il presente istituzionale e propedeutico, riconnettere e riordinare in sistema organico tutto quanto secondo un'idea-madre, può formare lo schema di una disciplina speciale: la quale, giova avvertirlo, come risulterà dal successivo contenuto, non comprende il solo rapporto del servizio, per leva o per elezione, come mostra il Caroncini nella sua monografia *Esercito* nel Digesto italiano, vol. X — il solo scritto, e polemico, che io conosca della letteratura giuridica nostrana in argomento — di ritenere; ma involge altri e del pari importantissimi argomenti.

Certamente non mancano gli scritti dei militari, appetto a quelli dei giuristi, abbondantissimi; ma essi stanno alla scienza nostra in un rapporto particolare che illustreremo tra poco (v. n. 47): sono un mezzo scientifico ausiliare, ed in quanto si occupino dei rapporti tra lo Stato ed il militare o dal punto di vista storico o da quello positivo.

La storia è infatti elemento importantissimo e delle opere storiche italiane è fondamentale il Sommario, espositivo e bibliografico del Corsi, senza del quale non è possibile muover passo sul terreno della scienza dell'esercito: si deve ricordare altresì il bellissimo libro del Marselli, *La guerra e la sua storia*, Milano, 1875, che è forse il miglior saggio di critica storica e sociologica militare: il Corsi poi additerà per ciascuna epoca le fonti informative che le sono proprie.

E quanto agli scrittori che esposero gli ordinamenti positivi, non è mestieri rammentare le opere del Ricci e del Sismondo, e di questo gli *Appunti di organica* di una perspicua chiarezza; il lavoro fondamentale di Corticelli che nell'*Organica militare*, II ediz., Torino, 1901 è l'autorità massima, cui ad ogni passo invocheremo, nell'esposizione delle leggi ordinative del nostro e degli altri grandi eserciti. — Si ricordano altresì le opere tecniche del Marselli, dell'Asmundo, dell'Amadei, del Gandolfi, del Mezzacapo, del Valle, ecc.: il libro di V. der Goltz: *La nation armée* (trad. fr.) che al cittadino sottopone la brillante rappresentazione delle relazioni vive, che nella guerra moderna stringono tutta la società dello Stato al suo esercito; le opere di Clausewitz e di Moltke, che sono il vangelo militare delle gloriose armi tedesche; le voci opportune nel Diction. del Block e nel Repert. del Dalloz, ecc: i lavori più numerosi e più affini, che trattano dello svolgimento dell'azione amministrativa, come i libri di Rüstow, *Der Krieg und seine Mittel*; *Untersuchungen über die Organis: der Heere*, di Gallina, di Baumann, di Rieth; di Gualdrée Boilleau, *L'admin. milit. dans l'antiq. et les temps modernes*, Parigi, 2 vol. 1871-79. — Finalmente, il diritto penale militare possiede una larga e numerosa trattazione e le opere che lo considerano, spesseggiano nella dottrina nostra e straniera: così Vismara, *L'avvocato di terra e di mare*, Milano, 1878; De Mauro, *Codice*

pen. maritt. Catania, 1882; Bruchi, *I tribunali militari e la scienza del diritto crimin.*, Siena, 1889; Delogu, *Il Cod. pen. per l'esercito*, Catania, 1889: le opere magistrali del Mel: i Codici pen. civili (con larghissima giurisprudenza) Pio: *Elementi di diritto pen. mil.*; Borsani e Caporali, *Cod. pen. ital.* ecc.: quelle di Moreau et Dejongh: *Comment du Cod. pénal. milit.* Bruxelles, 1880; di Foucher e di Chenier; le monografie di Vico, Carfora, Genovesi ed altri alle voci relative del Digesto italiano, ecc. colle quali indicazioni non è costituita, ma piuttosto ventilata una bibliografia delle materie che ci occuperanno, le quali ricevono il loro continuo contributo altresì dalla letteratura periodica (Riviste e giornali militari e giuridici).

Ora non ostante questo pur copioso materiale manca un esame metodico di esso come parte organica dell'amministrazione generale dello Stato e non poteva essere altrimenti fino alla radicale mutazione della coscienza scientifica sull'importantissimo tema dell'organizzazione politica verificatasi specialmente nella seconda metà del secolo scorso; altri capitoli di questo gran libro si svolsero ormai compiutamente, come quelli che più da vicino toccavano la genialità delle menti nella loro applicazione generale e la stessa abitudine intellettuale degli scienziati; il tema delle istituzioni militari parve fuori del movimento della coltura generale e per l'oggetto in sè e per l'influenza di un assetto legislativo che lo teneva ancora lontano dalla società collettiva.

Ma pur attuato il sistema del servizio obbligatorio generale, la scienza politica ed amministrativa non cessò del tutto dall'ostilità metodica, e non sempre e non universalmente i maestri riconobbero a questo studio l' autonomia di una provincia libera della scienza sul « diritto dello Stato » (1).

45. — Basterà l'avere accennato (come nel precedente paragrafo) alla complessità dei rapporti che circondano l'azione, quale lo Stato deve dispiegare per l'organizzazione della sua forza difensiva, all'ingente loro importanza, allo scopo che la conoscenza del suo funzionamento può ripromettersi colla divulgazione nel paese di nozioni e di istituti che fino ad ora appariscono alle masse, come meramente consumativi della ricchezza nazionale, colla formazione di una coscienza giuridica professionale, la quale involga il giurista e l'amministratore e generi un più attivo scambio di idee ed una maggiore unità di criteri, per persuadersi tosto che questa può essere una contesa di metodo per l'esposizione e la classificazione delle scienze di Stato, più che di sostanza;

(1) Il Ferraris la accetta ricordando come in Germania si tenga in alcune Università professione apposita; l'Orlando non vi è favorevole tendendo a non riconoscervi che un capitolo della spesa sul bilancio dello Stato.

e che la molteplicità ed il contenuto delle norme e l'ampiezza dei rapporti possono bastare agevolmente a costituire il materiale di una particolare disciplina.

46. — E questa, alla stessa guisa di ogni altra, possiede fonti proprie.

Come scienza giuridica le sue fonti sono principalmente il diritto scritto e la sua interpretazione: le leggi, i decreti del potere esecutivo ed i regolamenti che vi danno applicazione, le istruzioni propriamente dette, e di carattere generale, le istruzioni speciali e casuali, le circolari, ecc.; da una parte; la giurisprudenza formata nell'esecuzione del diritto obbligatorio mediante il contenzioso giudiziario ed amministrativo e l'interpretazione diretta ed unilaterale degli organi e degli ufficî dall'altra, rappresentano gli elementi della produzione del diritto. Ma la scienza dell'esercito è in pari tempo, per sua natura e per forma di ricerca, scienza storica; onde è fonte ragguardevole dei suoi principî l'indagine degli istituti attuali attraverso i tempi e le condizioni differenti della società per ricostruirne la fisionomia e l'indole; così la scienza rivolgendosi al passato, ha luce e norma per preparare l'avvenire.

Non sarebbe completo il sistema dei principî, nè adeguato allo scopo pratico e professionale della scienza, se esso non procedesse per mezzo di un terzo fattore, non meno importante di quelli ora esposti, la comparazione cioè degli istituti fondamentali proprî dell'ordinamento militare di uno, con quelli analoghi presso le legislazioni degli altri maggiori Stati.

Così la scienza nostra nasce colla storia generale, si perfeziona colle mutue influenze e coll'indagine speculativa fino a costituire la la raccolta sistematica dei principî che valgono ad aiutare lo Stato ed il suo Governo nel migliore conseguimento del fine.

§ 5.

Partizione generale della materia.

Sommario. — 47. Quali scienze militari conferiscono in questo studio. — 48. Le sue parti fondamentali. — 49. Ordine della esposizione.

47. — La scienza dell'esercito quale è oggetto del nostro studio, non è scienza militare, propriamente detta; si occupa degli organi e degli istituti militari, ma ne conosce come persone del diritto le quali spiegano su questo una speciale e determinata attività, quindi essa si

trova ben distinta dalle scienze dell'arte militare e tecniche e non ha con queste che il solo legame il quale proviene dal fatto che dalle medesime ricava notizie e denominazioni, non regole.

E delle scienze militari poi, non tutte conferiscono alla scienza giuridica dell'esercito, in modo uguale; alcune anzi rimangono nel loro ambito e non si protendono in alcuna guisa nel nostro terreno, perchè riguardano atti che si esplicano esclusivamente nell'ipotesi della guerra, e consistono in norme che hanno per causa organica *il nemico.* — Tali sono la *logistica* e la *tattica.*

Laddove invece più frequenti e più intime sono le ragioni di legame coll'altra grande branca della scienza militare applicata che è l'*organica.* Questa studia infatti « le questioni fondamentali relative alla costi-
« tuzione delle milizie e compie l'esame dei principî generali che rego-
« lano la raccolta e l'ordinamento dei mezzi d'azione d'interesse comune,
« lasciando ad altrettanti trattati distinti il particolare esame delle
« materie, di carattere tecnico o speciale, sussidiarie della scienza mili-
« tare »; nelle quali si allude, per esempio, alla geografia e storia fisica e militare, alla geodesia e topografia, artiglieria e balistica, fortificazione ed architettura militare, ecc.

Perciò l'*organica*, giusta la sua denominazione, essendo la scienza dell' organizzazione per eccellenza, è indubbio che debba offrirci il disegno schematico dei soggetti di diritto che noi esaminiamo, e che non possiamo altrimenti ritrovare, che nelle forme e nei modi da essa stabiliti. — Però, come già avvertimmo sulle prime frasi di questo paragrafo, la natura di questo studio è affatto diversa.

48. — Noi diamo al nostro esame un contenuto ed un criterio espressamente giuridico, indagando la natura dei rapporti che si formano e si disciplinano tra lo Stato e la popolazione, comunque organizzata, per il conseguimento del suo fine difensivo, senza discutere del miglior assetto tecnico, della produttività, cioè, degli effetti militari che ad esso devesi dare.

« Organizzazione ed attività » sono, adunque, le due parti fondamentali della nostra esposizione; ma, siccome per l'una e per l'altra esiste un complesso di norme, le quali hanno per iscopo il governo dei rapporti, è ovvio che esista altresì un regolamento giuridico sia nel senso che quelle abbiano il loro pieno ed integro sviluppo — perchè altrimenti verrebbe a far difetto l'applicabilità del sistema — sia in quello che le medesime non abbiano nessuna ulteriore estensione oltre il primo loro scopo; in altre parole, che esista una « tutela del diritto » in doppio senso: a favore dell'organizzazione, presa come espressione complessiva di tutto il sistema — contro ogni offesa esteriore, e contro l'organizzazione a favore degli individui che con essa vengono in rap-

porto, i quali possedono nella costituzione sociale odierna una capacità di diritti propria ed inviolabile.

49. — L'esposizione, adunque, che stiamo per intraprendere consiste di tre parti distinte: la prima riguarda l'organizzazione in senso stretto e si può dire contempli l'esame e la disciplina delle *personae*: la seconda, l'attività che esse dispiegano sul mondo esteriore per raggiungere il fine cui sono destinate; la terza, la tutela del diritto; come ciascuna si suddivida in altre sezioni sarà detto nel proemio di ognuna di esse.

LIBRO SECONDO

DELL'ORGANIZZAZIONE

§ 6.

Nozioni generali.

SOMMARIO. — 50. L'*armata*. — 51. Suoi organi. — 52. Caratteri differenziali tra essi e gli altri organi dello Stato. — 53. Processo di loro formazione. — 54. Classificazione di essi. — 55. Dell'*organico* in senso positivo e giuridico. — 56. Particolare aspetto di sua considerazione e conseguenza. — 57. Del vincolo specifico tra gli organi. — 58. Contenuto di esso. — 59. Costituzione funzionale degli organi. — 60. Divisione della materia.

50. — Dice lo Stein: « Sul più basso gradino dell'evoluzione « va ogni volta il popolo alla guerra. L'uomo lascia la sua capanna « ed il suo fondo, conduce seco donne e figliuoli e l'accampamento « è la nazione. Se i costumi migliorano, si conducono in campo « soltanto gli idonei all'armi, ancora si lascia troppo poco di beni a « casa per pensare ad una divisione di lavoro durante la guerra. « Solamente presso i popoli più elevatamente sviluppati si manifesta « il germe di una organizzazione speciale per gli uomini idonei all'armi « in campo contro il nemico, dal resto della popolazione. Allora la « forza dello Stato si disciplina di regole e di leggi; si dà a quelli « particolare organizzazione, particolare condotta, particolare regola- « mento, particolare insegna, particolare diritto, particolare ammini- « strazione: appariscono istituti espressamente destinati alla guerra, « si pongono le condizioni nelle quali tutti i sudditi vi prendono « parte, si fissano decreti ed ordinanze cui devono attenersi, e questa « entità giuridica così formata ed organizzata, chiamata e destinata « dal potere dello Stato alla guerra, esistente autonomamente e distinta « dal resto della popolazione e riconoscibile nel suo esteriore, come « organizzazione difensiva di uno Stato, è l'*armata* ».

Se si pensi poi che negli eserciti moderni tutta la società dello Stato si confonde nella funzione difensiva obbligatoria, si può ritenere col Goltz che in realtà « l'armata è la nazione stessa in armi ». — Ma questa è la nozione sintetica dell'*armata*; occorre procedere alla sua analisi.

51. — L'*armata* così concepita corrisponde al concetto di un organismo collettivo; insegnò lo Schaeffle che negli organismi sociali si riscontrano verificate le stesse leggi fondamentali degli organismi biologici: non v'è nozione di organismo, cui non corrisponda quella di organi e di funzioni, come articoli di un medesimo nucleo. — Anche l'*armata* comprende in sè « organi » e questi hanno funzioni e caratteri loro proprî, non solo dal punto di vista tecnico, che può essere oggetto di esame e di indagine per le scienze della guerra e dell'amministrazione, ma anche dal punto di vista strettamente giuridico.

È naturale, che per essere l'*armata* una delle forme di costituzione dallo Stato assunte per il disimpegno ed il conseguimento di uno dei suoi fini, vi siano organi nella costituzione di quello che per rappresentare la sua unità volitiva abbiano, nelle loro funzioni promiscue, alcune di queste di carattere essenzialmente militare. È come del corpo umano rispetto ai suoi centri vitale e volontario; ma quanto più le funzioni si irradiano e tanto più esse si specializzano e danno luogo ad organi a sè proprî. Avviene allora che non solamente l'*armata* non si confonda più colla società dello Stato, ma pur nascendo e formandosi di questa, abbia fisionomia sua, e che anche gli organi in cui si scompone e che le danno la vita, ricevano forme, attitudini, limiti determinati, e si possano allora chiamare « organi militari », dal momento che non sono più e organi politici, ed economici, e demografici, come erano insieme per lo innanzi; e a proposito di essi si pongano regole e classificazioni precise e si stabiliscano caratteri differenziali.

52. — Gli organi militari infatti, pur derivando l'autorità loro dagli stessi organi costituzionali, si presentano nell'assetto attuale nettamente distinti da quelli dell'amministrazione generale dello Stato; hanno aspetto esteriore diverso e speciale, insegne, ordinamento, costumanza, attività affatto differenti, carattere di « corporazione »; hanno una finalità particolare soltanto in via indiretta rivolta al progresso e miglioramento collettivo, che è il fine fondamentale dello Stato; le funzioni che dispiegano si svolgono *necessariamente* ed hanno contatto immediatamente obbligatorio colla popolazione idonea così da sottrarla per essa all'ambito della legge comune e renderla titolare di nuove obbligazioni; infine l'azione degli organi militari è sempre collettiva e nei suoi provvedimenti obbligatoriamente uniforme, e non

ha delle altre forme amministrative nè la accidentalità e la consensualità generica del rapporto che può sorgere tra lo Stato ed il cittadino, nè l'esercizio del potere discrezionale da parte del magistrato.

Per queste e per altre differenze di inferiore contenuto giuridico, l'organizzazione militare non si può confondere con quella generale dello Stato; essa forma una provincia scientifica autonoma e non trae dal diritto amministrativo generale che quei concetti, i quali possono veramente dirsi idee giuridiche universali; ad eccezione delle nozioni, come sopra accennammo, che riguardassero alcuni organi del « potere esecutivo » propriamente detto, o toccassero alla costituzione della sovranità e come tali presiedano al mezzo principale — la forza armata — per cui questa si esercita.

53. — Come si costituiscono gli organi e si determinano le funzioni? Con un processo naturale e storico: finchè per la vittoria è sufficiente l'urto personale coll'aiuto di armi adatte alla lotta individuale, l'*armata*, esile e fragile al paragone delle moderne, non conosce altro « ufficio » che quello del « comando » per mezzo del più valoroso, il cui predominio nasce e sparisce nello stesso combattimento. Ma non appena le armi mutano natura ed a quelle da urto si aggiungono le armi da gitto, e la scena della guerra si protende lontano dalla residenza dei nuclei, e per l'ampiezza di questi e per le mutate condizioni dei territorî l'uomo non basta più a sè stesso, e le battaglie si combattono con tipi di ordinanze determinate e coercitive ed al fante si unisce come elemento tattico il cavaliere, il « comando » diventa ufficio permanente e si scompone e si suddivide secondo le « unità o corpi di combattimento »; sorgono accanto a questi le prime e rudimentali organizzazioni di soccorso e di vettovagliamento; specializzandosi le armi, occorre un sistema di istruzione preparatoria e di addestramento, un sistema di rifornimenti e di manutenzione e di trasporti; si istituiscono « i corpi di servizio » si creano funzioni, o meglio si moltiplicano e si distinguono le funzioni che nell'età precedenti compieva per sè l'uomo singolo, elevando a magistratura il soddisfacimento di ogni bisogno morale e fisico del soldato, dal momento che la sua generalità diffusa per un immenso numero di individui richiede il soddisfacimento metodico di quello.

E non appena il territorio dello Stato si allarga e le imprese bellicose estendono il loro raggio, la sovranità divide l'*armata* in eserciti o li dissemina per garantire la conquista, ognuno dei quali riproduce l'organizzazione dell'ente collettivo da cui si dipartisce, per la ragione che i suoi bisogni e le funzioni sue sono identiche in ogni e qualunque unità territoriale; e quando la conquista è divenuta storica e la popolazione estranea si è confusa colla originaria la

« circoscrizione territoriale » rimane e si trasforma in organo di governo militare e politico e lo Stato ha in essa un mezzo permanente di attivare la sua volontà conforme ai fini fondamentali che si propone.

54. — Da questi elementi confusi ed incerti lo Stato moderno trae per abitudine di civiltà le forme della sua stessa organizzazione: tutta la popolazione idonea alle armi costituisce la sua « armata »; ma perchè da una parte la superficie del paese e la massa della popolazione sono sempre troppo grandi per mantenere una sola unità organica, onde gli atti preparatori della guerra diventano alla lor volta assai complessi e difficili e devono essere perseguiti nei singoli enti territoriali, in cui la nazione è divisa e raggruppata, e dall'altra è essenziale per un'efficace organizzazione l'uniformità dei mezzi e degli scopi, a conseguire la quale giova l'unità di direzione e di impulso, ne viene per conseguenza che un sistema razionale di ordinamento militare comprende queste formazioni:

1° « organi centrali » residenti nel suo nucleo e sottoposti all'immediata sovranità dello Stato, per mantenere l'unità dell'*armata* e della sua azione; costituiti da « uffici » particolari affidati a persone fisiche;

2° « organi locali » disseminati uniformemente sul territorio e rappresentati dalle « circoscrizioni » le quali sono grandi enti morali aventi personalità giuridica per istituzione, che manifestano ed attivano la volontà dello Stato, quale emana dagli organi centrali, ed in pari tempo dirigono cogli uffici loro le unità di forza dell'armata, che giacciono nelle rispettive giurisdizioni e di cui hanno la rappresentanza presso lo Stato.

A questa distinzione di fatto corrisponde l'altra dottrinale dell'organizzazione in *centrale* e *locale*; a proposito della quale ultima si discorrerà prossimamente delle circoscrizioni e degli uffici che la costituiscono.

55. — Il processo di formazione degli organi è bensì, per sua natura, ontologico; ma nell'aspetto giuridico della società attuale, nella quale non c'è forse atto che non soggiaccia alla sua disciplina, già attraverso i tempi addivenuta tale, la formazione degli organi militari, allo stesso modo che per tutti gli altri dell'amministrazione dello Stato, si è sottoposta alla volontà ed alla disposizione dei pubblici poteri.

Lo Stato, secondo il suo bisogno, raccoglie i mezzi e li dispone opportunamente per il conseguimento dei suoi fini; crea così persone giuridiche conferendo ad esse funzioni speciali, o ne investe l'individuo facendone lo strumento di espressione fisica, che a quelli soddisfacciano e lo fa con atti della propria sovranità: perciò in essi partecipano tutti

i fattori di questa, quali sono dati dalla sua intima costituzione politica; e vi partecipano giusta quel carattere particolare che ciascuno possiede secondo la sua funzione, o per lo interesse della finanza, o del diritto, o dell'amministrazione propriamente detta.

Si forma così un regolamento generale il quale dispone e sulla qualità degli organi nel loro complesso e nella singolarità; si determina in questo modo la struttura dell'organismo e delle sue parti; si descrive la sua anatomia per trarne il fondamento sintetico della sua funzionalità, si fissano e la composizione e lo scioglimento del contenente e dei suoi elementi; in una parola, l'atto dello Stato crea idealmente e poi vi conforma gli elementi fisici e giuridici in tutto il meccanismo di ciascuno dei suoi grandi servizi pubblici.

Questo regolamento supremo ha la sua espressione nell' « organico ».

Giova avvertire che noi diamo così alla locuzione « organico » una portata giuridica ben superiore a quella che ordinariamente le si consente: esso diventa per noi l'atto fondamentale su cui si impernia ogni branca dell'amministrazione dello Stato, per la specie, la quantità, la distribuzione, ecc., dei suoi organi. — Non solo; ma nella pratica i tecnici della scienza militare usano altresì il vocabolo « quadro » : e danno all'uno ed all'altro una speciale significazione : adoperano cioè la parola « quadro » riferendosi piuttosto all' « unità ed agli uffici » militari, la parola « organico » invece alle persone fisiche, in quantità e qualità, che in quelle ed in questi si trovano.

Inoltre dicendo poco fa, che tutti i fattori della sovranità dello Stato concorrono nella formazione dell' « organico », abbiamo in altre parole affermato, applicando la massima in concreto e conformemente all'assetto degli Stati rappresentativi, che l' « organico » deve essere fissato per « legge » : implicitamente fu così risolto il quesito di alta importanza scientifica e pratica che ci si poteva affacciare, sollevando l'analoga questione che concerne gli organici e lo « stato » dei funzionari civili; questione qui del resto manchevole del maggior interesse, di quello cioè, il quale potrebbe provenirle dalla condizione reale della vita pubblica, poichè la legislazione militare dei maggiori Stati, il nostro compreso, ha accettato tale principio di alta garanzia costituzionale.

56. — Ma questo è ancora il lato meno interessante dell'esame, l'efficacia giuridica dell' « organico » — nel senso nel quale vogliamo comprenderlo noi — è anche maggiore.

L'organico, infatti, ha per effetto di conferire alle persone giuridiche e fisiche che esso descrive, il carattere di membri veri e proprî dell'armata, e con questo, la attitudine e la capacità a fungere determinate azioni. Per essere l'armata una forma di organizzazione sociale governata dallo Stato, e perciò quindi anche politica, mediante la quale

esso raggiunge il fine della propria difesa nelle singole contingenze in cui questa si rende necessaria o contro pericoli esterni o contro minaccie interiori, qualunque porzione di quella e per qualsiasi atto, preparatorio od esecutivo, ha pienezza di competenza e di autorità: trasmigra per effetto della rappresentanza in essa la sovranità dello Stato per quanto questa sia identica nel tutto ed in ciascuna parte, e si forma il « pubblico ufficio » non solo oggettivamente, cioè nell'incombenza, ma soggettivamente, cioè negli attributi, che gli sono proprì.

Da questo fatto giuridico nello svolgimento della vita interna dello Stato sorge per le persone fisiche e giuridiche militari determinate e classificate nell' « organico » — perchè solamente con questo lo Stato compie atto di riconoscimento e crea la rappresentanza — la piena capacità allo svolgimento della loro funzionalità rispetto a tutti gli altri soggetti di diritto, individuali o collettivi, ed il comando che da quella emana, richiede, quando sia debitamente impartito, la più completa obbedienza. Nello svolgimento invece della vita esteriore l'appartenenza all' « armata » per determinazione dello Stato, nel loro atto costitutivo, dei singoli organi ed uffici militari rispetto a ciascuna Potenza, è il solo titolo valevole per il godimento del carattere di soggetto di diritti, nei rapporti tra le genti e delle garanzie, che come tale gli appartengono.

Questi principî hanno un'applicazione pratica nel senso che esistono negli Stati corpi armati senza che essi appartengano all' « armata » propriamente detta, non ostante la loro analogia estrinseca e formale; e tali sono i così detti « corpi di difesa armata amministrativa » (Stein, *op. cit.*, pag. 38): ad essi non può estendersi alcuno degli attributi e delle guarentigie che sono consensualmente riconosciute nel « diritto dell'armata » dal momento che non appariscono iscritti nel suo organismo e qualora, per particolari bisogni, lo dovessero essere, la partecipazione ad essa renderebbe necessario l' applicazione immediata di tutti i regolamenti militari sia per la costituzione, che per il funzionamento. — Vi è però sempre qualche elemento esterno che serve a distinguere questi corpi militari improprî da quelli appartenenti all'armata di Stato, cioè alcuni distintivi particolari sono d'uso esclusivo di questa e non possono essere altrimenti posseduti, senza esporsi alle conseguenze repressive d'un atto illecito.

57. — Se l'organico li descrive obbligatoriamente e costituisce per dir così l'atto di attribuzione della personalità, il vincolo giuridico che mantiene l'unità sistematica tra gli organi e gli uffici è « la gerarchia ».

L'ampiezza e quantità delle funzioni, la loro sempre crescente com-

plessità tecnica dipendente da continue nuove applicazioni scientifiche, l'aumento delle masse e la loro sempre più frazionata distribuzione, di conseguenza, per renderle più maneggevoli, suppongono la necessità di una suddivisione continua ed infinita sia per le funzioni direttive che per quelle di esecuzione: « vi è una suddivisione per il fatto « stesso dell'ordinamento intimo degli uffici che le disimpegnano, « giusta il quale l'incarico è bensì affidato ad una persona sola, ma « questa a sua volta lo trasmette agli uffici subordinati.

« Siffatto sminuzzamento dei pubblici incarichi reso sempre mag- « giore in ciascuna forma di attività degli Stati moderni, quanto « maggiore è il concentramento presso lo Stato di servizi molteplici « e più rigorosamente mantenuta l'unità di direzione, un tale smi- « nuzzamento, diciamo, produrrebbe l'anarchia, se fra tutti gli uffici « suddivisi non corresse un legame riconducente ad unità di criterio, « di norma e di indirizzo l'azione di essi.

« Questo legame consiste appunto in un rapporto di *subordinazione* « per cui un ufficio pubblico da un altro dipende e così via, fino a « risalire ad una suprema unità, unità così in rapporto alla suddivi- « sione burocratica, come in rapporto alla territoriale ». Tali rapporti di subordinazione, dice l'Orlando, danno appunto luogo alla nozione di « gerarchia » la quale, avendo contenuto di principio generale, si applica all'organizzazione militare così come alle forme tutte che toccano l'attività dello Stato.

Però occorre di far tosto un'osservazione: il vincolo giuridico che lega il cittadino, soldato o d'obbligo o di vocazione, alla bandiera, segno visibile della sovranità per le forze militari, ha un'intensità specifica superiore al vincolo normale gerarchico esistente tra lo Stato ed i suoi funzionari; a suo luogo, discorrendo di tale rapporto di diritto e della tutela che lo concerne, illustreremo la teoria del « comando », del potere legittimo, cioè, di impiegare a determinati scopi, per la preparazione e l'esercizio della guerra le « unità » e gli individui che vi appartengono e più acconciamente esporremo la disciplina delle sue conseguenze; basterà per ora avere rilevato il carattere speciale della subordinazione militare in confronto della amministrativa.

58. — Del resto e per gli effetti nascenti dall'esercizio del potere di « comandare » attribuito alle autorità gerarchiche e per la natura dello stesso vincolo, in quanto esso ricada nell'ordinaria sua intensità le conseguenze « generali » della subordinazione e coordinazione degli uffici, secondo la teoria dell'Orlando, sono le seguenti:

I. — « Il superiore deve innanzi tutto curare che fra i vari uffici « ad esso subordinati si stabilisca la maggior possibile unità di indi- « rizzo, e perciò a tal uopo oltre a provvedere per l'esatta applica-

« zione delle leggi e regolamenti generali ha il diritto di formulare « norme gerarchiche ed ordini specifici che egli comunica ai subordi- « nati o perchè servano loro di guida (circolari, istruzioni, ecc.) o di « obbietto di esecuzione, ed il cui valore, mentre sarebbe nullo per « il cittadino o per qualunque altro funzionario o magistrato, è invece « massimo per l'ufficio subordinato, il quale è tenuto all'obbedienza.

II. — « Il superiore ha diritto e dovere di sorvegliare gli uffici a « lui subordinati perchè gli incarichi ad essi affidati siano esattamente « adempiuti. Come conseguenza di tale facoltà il superiore può sempre « intervenire alle operazioni, agli atti dei subordinati, controllarli e « reprimerli coi mezzi disciplinari, ove riscontri alcuna mancanza ai « doveri dell'ufficio e quando che sia e si tratti di funzione che « può essere sostituita, assumere direttamente l'esecuzione degli atti « imposti.

III. — « Il superiore finalmente governa la tutela del diritto nei « rapporti interni degli organi, cui presiede e nei rapporti esterni se « quelli si trovano in relazione con altri uffici o coi terzi ».

59. — Il diritto amministrativo generale ci dà un'altra nozione, la cui importanza, piuttosto formale, si palesa nella classificazione della materia.

La costituzione di ogni ufficio può essere cioè o *burocratica* o *collegiale*; parlando di organi militari, per fare una concessione alla abitudine ed al pregiudizio, diciamo pure *individuale* o *collegiale*: mutando la denominazione non muta però affatto la sostanza della cosa. Definisce ancora l'Orlando: « nella prima forma, la persona incaricata « del pubblico ufficio è una sola e ne ha intera la responsabilità, « salvo ad esercitare l'ufficio stesso direttamente o indirettamente, per « mezzo di subordinati, i quali alla loro volta hanno la responsabilità « speciale dell'incarico trasmesso, salvo ad esercitarlo anch'essi diret- « tamente o indirettamente. — Nella costituzione collegiale, invece, « l'incarico è trasferito ad una pluralità di persone costituenti un « collegio « la cui personalità è puramente amministrativa » nel « senso che le decisioni, prese a maggioranza, non si considerano « come emanate dai singoli membri, ma da tutto il collegio, il quale « inoltre resta sempre il medesimo, malgrado l'eventuale mutamento « dei membri che lo compongono.

« Si suol dire che la costituzione burocratica sia la forma tipica « dell'amministrazione attiva e quella collegiale dell'amministrazione « consultiva » : la realtà vi si avvicina, forse nel maggior grado, a proposito degli organi militari; sussiste però una certa promiscuità di forme e di funzioni; e perciò discorrendo dei vari uffici non mancherà un opportuno rilievo sulla natura del loro procedimento.

60. — Passando ora all'esposizione particolareggiata dell'organizzazione militare, noi la divideremo in tre sezioni principali: la prima intorno all'organizzazione centrale e la seconda, alla locale; nell'una e nell'altra diremo degli organi direttivi, consultivi e di controllo stabiliti per mantenere ed assicurare l'unità di indirizzo e di esecuzione in tutto l'organismo; nell'altra delle circoscrizioni territoriali maggiori e minori e delle unità di corpo, combattenti e di servizio, che vi corrispondono; nella terza sezione poi, dal momento che « le « varie persone, le quali, a qualsivoglia titolo prestano servizio allo « Stato, stanno collo Stato medesimo in un rapporto giuridico speciale » studieremo questo particolarmente.

Per ciascun capitolo uniremo quei cenni storici sulla sua formazione attraverso i tempi e le legislazioni, i quali possono servire a collegare gli ordinamenti alla loro fonte mediante il metodo positivo, purchè l'analogia tra gli ordinamenti dello Stato italiano con quelli degli altri e colle tradizioni giuridiche ce lo consenta, dovendo precipuamente, come è naturale, occuparci del diritto positivo patrio.

Sezione Prima.

Dell' organizzazione centrale.

§ 7.

Teoria dell' unità.

Sommario. — 61. Suo fondamento. – 62. Ordinamento generico di essa. — 63. Mezzi di conseguimento e tutela.

61. — « L'esercito non è solamente come ogni altra parte « dell'amministrazione generale dello Stato un ente intrinseco ed « estrinseco, ma piuttosto la forza organizzata per la più importante « azione materiale del potere dello Stato, la guerra esterna. Ogni « forza può conseguire il suo scopo se è diretta da un'unica volontà « in tutti i momenti della sua esplicazione »; così si esprime lo Stein, affermando l'unità determinante e funzionale dell' *armata*.

Ma questa è dapprima un principio, secondariamente e tosto, essa si manifesta come un'organizzazione idonea a realizzarlo: il cui fine e contenuto sono duplici. Non solo è proprio della nozione fisica di « forza » che il suo esercizio sia unitario, onde essa in ciascun momento porti sul punto determinato la maggior somma di energia utile, ed a ciò contrasta logicamente e realmente ogni dispersione; ma è ancora necessario che l'impiego di quella sia uniforme per evitargli ogni attrito: e perciò occorre unità di « obbiettivo » e di « indirizzo ».

62. — Ora se si riflette che l'esercito rappresenta la forza organizzata a difesa dello Stato ed a sua disposizione, è facile connettere la causa al suo effetto, che cioè gli organismi militari non possono contrastare ai fini fondamentali dello Stato e che questo ne usa per il conseguimento di quelli: onde l'obbiettivo dell'azione generale proposta all'*armata*, da attuarsi o da prepararsi, ricade nella determinazione degli organi che esercitano la sovranità dello Stato e ne custodiscono supremamente l'unità, e vi ricade pure l'assegnazione

dei grandi mezzi, affinchè questi giacciano nell'armonia di tutte le risorse nazionali.

Non appena però l'obbiettivo generale per l'azione dell'armata sia stato determinato promiscuamente da tutti gli organi che compongono il « Governo » propriamente detto, dello Stato, avvisare al suo conseguimento — si tratti, comunque, di preparare o di esercitare effettivamente la guerra — appartiene agli « organi militari » mediante un sistema di impulsi e di atti, conformati al fine e coadiuvati nell'esecuzione, così da far corrispondere all'unità politica della volontà l'unità tecnica del risultamento dell'azione: lo Stato si comporta come persona unitaria nelle sue determinazioni; la sua « forza » difensiva, come unità fisica; ad un solo cervello corrisponde un solo sforzo.

63. — I mezzi principali che perseguono questi scopi fondamentali, la cui importanza è parimenti scientifica e reale, sono: l'organizzazione del comando supremo e l'organizzazione del Ministero, dei quali, aggiungendo per opportunità di esposizione gli organi ausiliari che sono ai medesimi connessi, passiamo tosto a discorrere.

I mezzi che difendono il principio d'unità dalle eventuali minaccie che possono provenirgli per fatti nascenti dall'esercizio delle attività militari singole o collettive, sono in forma propria rappresentati dalla « tutela del diritto » che sarà l'argomento di apposita trattazione in altro libro; in forma impropria, cioè tale da dar luogo soltanto mediatamente a sanzione, dal « controllo e riscontro » amministrativi; e di questi ci occuperemo successivamente agli altri temi sopraccennati, come di oggetto che interessa altresì sommamente l'organizzazione della suprema unità.

§ 8.

Del comando supremo.

SOMMARIO. — 64. Caratteri storici generali. — 65. Distinzione negli stati di attività. *A*) In tempo di pace: — 66. Il Capo dello Stato n'è il titolare; motivi e conseguenze. — 67. Organi ausiliari. — 68. Corona e Ministero. *B*) In tempo di guerra: — 69. Il generale in capo. — 70. Organi ausiliari — 71. Relazioni del comando supremo cogli altri poteri dello Stato. — 72. Sistemi per la sua nomina o scelta.

64. — Le guerre sono sempre state i fatti più cospicui che abbiano preoccupato gli storici classici; per l'ambiente politico, economico, sociale in cui si agitavano, le cause multiformi ed intime da cui nascevano, fattori forse reconditi all'occhio dell'osservatore, certa-

mente più difficili da indagare e meno sensibili per quel contemporaneo, di cui intessavano così la vita da parergli naturali e necessarî, i mezzi personali e reali, dai quali proveniva in concreto tutta la vicenda del dominio, giacquero, per contraddizione, inconsiderati.

Per questo ciascuna delle grandi serie di imprese che interrompono le età antiche, all'infuori di ciò che riguarda le discussioni negli Stati popolari — altra e non diversa manifestazione del medesimo fenomeno — e stabiliscono l'alternativa delle razze e dei popoli, si presenta normalmente come l'azione meravigliosa di un grande capitano, si chiami Nino, Psammetico o Sesostri, Ciro o Serse, Filippo o Alessandro: troppo poco compresa ed insufficientemente apprezzata per fare la giusta parte di merito al condottiero da un lato, alla provvidenza amministrativa che di lunga mano aveva organizzato i suoi mezzi, dall'altro. Le guerre appariscono in generale come le scene d'azione rispettive per i grandi uomini che le conducono, i quali sanno, per l'eccellenza della loro arte, attrarre a sè i facili amori della storia.

Così noi cogliamo ora, mancando tuttavia di una più accurata indagine con metodo positivo, o sui gradini del trono o vicino ad esso, giuntivi per inesplicato favore o per vie non segnate, i titolari dei comandi supremi delle armate le quali nell'antichità ripercorrono i campi usati delle competizioni tra gli Stati: da quali scuole, per quale fortuna della vita, o per quale suo capriccio, essi vi pervengano, specialmente presso le grandi monarchie orientali, all'infuori delle scarse notizie che ci risultano sull'ordinamento generale dello Stato, non sappiamo. — E non sappiamo pur troppo, nè meglio, nè più minutamente, come in sostanza essi abbiano potuto compiere quelle imprese: se la vittoria sia stata tutta nelle loro mani, postavi dalla compiacenza della sorte o dall'ingegno personale, o se e quali abbia avuto cooperatori ed ausiliarî; non solo la gran luce di questi eroi abbaglia la storico della loro età, così da attrarre in sè tutti gli sguardi, ma essa oscura pure non meno intorno a sè ogni altra cosa, che noi continuiamo ad accettare la tradizione quasi immemori della nostra stessa sperienza.

Soltanto dalla storia degli Stati cittadineschi, cioè delle repubbliche antiche, specialmente della Romana, noi possiamo intravvedere, dalla esposizione dei cronisti e più dai monumenti legislativi, tutta l'economia dei comandi militari, che sono bene spesso vera e propria magistratura promiscua dello Stato, seguire il processo della loro organizzazione, valutare giustamente i mezzi e l'influenza degli ordinamenti, e comprendere quanto è da assegnare al genio dei duci, e quanto all'influenza di fattori necessari che hanno posto quelli nell'ordine di azioni che hanno compiuto, come la costituzione politica e sociale, la

fisiologia ed il movimento della popolazione, l'economia pubblica ed i suoi bisogni, l'indole della psicologia e morale collettive, lo stato di coltura, l'avvicendarsi degli intenti nei partiti e nelle maggioranze, ecc.: così da poter distinguere in quello che la storia ci narra ciò che è effetto personale da ciò che è istituto. — La civiltà di quel tempo genera e quegli uomini e quelle guerre, come le civiltà delle età successive generarono alla lor volta altri uomini, altre imprese, altri ordinamenti per un moto scambievole d'influssi; eppure, nondimeno rifacendosi a questo più elevato lume di critica, sia per pregiudizio di metodo, sia per prevalenza della realtà, l'elemento personale difficilmente scema di importanza e di efficacia nella considerazione; per troppa parte degli storici e dei critici e per il sentimento collettivo, il nome e l'individualità del capo supremo conservano, si può dire, sopra di sè esclusivamente il raggio della gloria, ed al nome ed all'individualità del capo supremo si ricorre per battezzare ogni sistema di tener la guerra ed all'autorità di esso per giudicarne del governo. — Laddove la vittoria è portato o degli ordinamenti e dell'organizzazione i quali sono elementi di ben diversa natura, oppure dell'abilità accidentale che è sempre inimitabile e che, per essere fortunata, deve saper mutare mezzo e disegno secondo le circostanze.

Ma, per lasciare questo terreno di critica e venendo a ciò che ci tocca, cioè la conformazione e la specie giuridica degli istituti, è d'uopo riconoscere che l'attitudine storica non si è limitata ad esercitare la sua azione nel puro campo della dottrina: concepire l'esercizio e l'attribuzione del comando supremo come qualche cosa la quale non può essere d'altri che dell'uomo fatale e predestinato, ha voluto dire, allo stesso modo che per gli uomini di Governo i quali con esso dividono sovente l'onore e l'infamia, conferirgli senza alcuna provvidenza preventiva e determinata la maggior somma dei poteri ed affidargli quella non minore degli interessi nazionali, per la sola cagione della sua ritenuta abilità. Gran ventura veramente per quei popoli che possono avere quest'uomo di genio sul trono stesso e vedono così permanentemente conservata l'economia dei poteri pubblici e nella pace e nella guerra consistere nel Capo dello Stato il supremo organo della sua attività.

65. — Si comprende di leggeri di quale importanza sia rivestito, per ciò che fu detto, il mezzo di selezione, attraverso il quale le capacità migliori possono pervenire al sommo grado, mediante l'organizzazione del servizio professionale, e il regolamento dei poteri che competono a chi esercita il comando supremo, ogni qualvolta si rifletta alle conseguenze che possono avere i suoi atti. Non è infatti concepibile negli ordinamenti militari moderni il conferimento dei più alti

uffici se non attraverso il tirocinio e lo sperimento gerarchico e colla dimostrazione certa della capacità, e ciò riguarda il tema speciale del rapporto giuridico corrente tra lo Stato e chi lo serve professionalmente. Quanto poi al regolamento dei poteri come contenuto oggettivo degli istituti esso ha una figura diversa a seconda che riguardi l'una o l'altra delle due eventualità, la pace, cioè, o la guerra.

A) In tempo di pace. — **66.** — Il comando supremo risiede nel Capo dello Stato: qualunque sia la costituzione intima dei poteri e la specie della sovranità, l'idea giuridica che la maggior forza dello Stato non possa mai ad altri essere attribuita che alla rappresentanza fisica e legale di esso, è comune a tutti i tempi ed a tutti i popoli; corrisponde ad una alta garanzia politica, poichè sottrae e alla dinastia od alla persona del capo popolare, ed in pari tempo a ciascuna singola classe sociale, lo strumento del predominio per formarne una magistratura. Inoltre conferendo al Sovrano il comando supremo, si dà a questo l'unità reale che corrisponde al bisogno logico di unità in tutto l'organismo difensivo dello Stato. Lo Stein soggiunge avere questo altissimo principio la sua particolare espressione in tre supremi corollari, che l'illustre maestro determina nel seguente modo:

1° L'intero esercito come ogni appartenente ad esso è tenuto ad incondizionata fedeltà, onoranza ed obbedienza al comandante supremo, mediante la promessa solenne contenuta nel giuramento alla bandiera.

2° Il Sovrano è il personale largitore e la fonte di ogni onore, dignità e grado nell'esercito, e tutte le concezioni o determinazioni analoghe, gli elogi e, per converso, le punizioni avvengono per opera sua od in suo nome.

3° Il Sovrano con maggiore o minore somma di autorità o di ingerenza effettiva decide sulle ordinanze e regole normali concernenti l'amministrazione ed il governo dell'esercito e le determinazioni sono rese in suo nome, così da mantenere in armonia l'organismo militare colle funzioni cui è destinato e nella pace e nella guerra; e ciò a seconda della lettera e dello spirito della costituzione politica di ciascun paese.

67. — Per il disimpegno immediato di queste funzioni ed affine di mantenere il Capo dello Stato in relazione cogli organi militari è annesso alla sua persona un organismo speciale le cui attribuzioni hanno un contenuto discrezionale adeguato alla somma di dirigenza reale che quegli esercita.

Così a lato dell'Imperatore di Germania, il quale per la costituzione federale esercita *effettivamente* il comando su tutte le forze dell'Impero, ad eccezione dell'esercito bavarese, il quale conserva la sua autonomia

(cui del resto partecipano parziariamente pure le truppe sassoni e würtemburghesi) è posto il gabinetto militare con funzioni proprie intese specialmente a mantenere le relazioni dirette fra l'imperatore ed i comandanti di Corpi d'armata. A lato dell'Imperatore d'Austria, il quale non esercita invece alcuna funzione diretta ed esclusiva, ma per mantenerlo in rapporto col Ministero della guerra comune e coi dicasteri della difesa austriaco ed ungherese, è la cancelleria imperiale militare; questa corrisponde, in sostanza, alle « Case militari » degli altri Sovrani, costituite da « ufficiali generali » con titolo per lo più di « aiutanti generali » e con attitudine di collaborazione ed onoranza.

68. — Ma la sovranità degli Stati moderni ha un'indole speciale: il suo carattere fondamentale consiste nel Governo, di cui essa è titolare, rappresentativo e responsabile: onde è che anche l'amministrazione ed il governo militare, nel senso stretto, sono costituiti in un Ministero particolare, il quale, in concorrenza col Capo dello Stato, è organo effettivo dell'unità direttiva dell'esercito.

B) In tempo di guerra. — **69.** — La nozione rimane formalmente la medesima che nello stato precedentemente considerato: il comando supremo delle forze difensive dello Stato in campo, compete negli Stati monarchici al Capo dello Stato: ma il principio non si spinge oltre alla finzione legale. — La natura dell'azione che spetta all'*armata* in guerra, per indole e per iscopo, è tale che raramente il Sovrano può esercitare personalmente il comando: egli può individualmente mancare delle attitudini fisiche ed intellettuali necessarie, e non è conveniente esporre la Corona ad immediate responsabilità, essa che per comune bene e maggior saldezza, non può sentirsene addossare alcuna. — Il Capo dello Stato fa quindi *atto di Governo* — mercè quindi il concorso del Ministero responsabile, colle forme e guarentigie determinate — affidando il comando dell'armata effettiva ad un ufficiale generale personalmente responsabile, con diverso titolo, ma con diritti e doveri specificamente determinati e tali da consentirgli bensì il libero conseguimento degli scopi domandatigli, ma in pari tempo da assicurare colla gravità delle sanzioni la cura del bene generale. — Subentra allora l'elemento personale in tutta la sua larghezza ed intensità di azione, il quale è, come si è detto, la caratteristica più eminente di questo istituto. - Tale è la tradizione giuridica, dopo la prima guerra del 1848, accettata in Italia.

70. — Data l'elevatezza dei compiti, la loro complessità, la frequente convenienza di indagini e ricerche minuziose e difficili, il grande divario tra le concezioni sintetiche e la scomposizione ed il regolamento del dettaglio, il comandante supremo sente il bisogno di essere coa-

diuvato da uno « Stato Maggiore generale » superiore, le cui funzioni sono analoghe a quelle del Corpo permanente di Stato Maggiore, di cui fra poco terremo discorso, ma hanno per peculiare oggetto la campagna che attualmente si conduce. Questo Stato Maggiore generale col comando supremo e gli ausiliarî, forma, in tempo di guerra, « il quartier generale dell'armata » nel doppio senso dell'ufficio e del luogo ove risiede e ne è il centro fisico e morale dell'unità.

71. — Così concepito il comando supremo in guerra secondo un tipo semplice e nel quale si suppone che l'armata, cui è preposto, agisca alla periferia dello Stato, ed in tale condizione di eventi sia possibile il funzionamento ordinario di tutte le amministrazioni e gli organi dello stesso, non cessano le sue relazioni, per il solo fatto dei poteri che possiede, colle altre maggiori autorità dello Stato.

E benchè l'esperienza e lo sviluppo scientifico dei modi di condurre la guerra abbiano ormai eliminato quel tipo di ingerenza della politica governativa nella condotta delle imprese militari, che il Marselli chiama « sistema aulico » — il quale condusse ai disastri militari subiti nelle prime guerre di Napoleone dai suoi avversarî — o l'altro detto « dei commissarî » spediti dal Governo centrale presso i comandanti d'armata per custodire l'interesse nazionale, secondo lo spirito della istituzione, per fomentare la rivalità dei due poteri, secondo la realtà — che fu in uso, per es., presso i Comitati della Rivoluzione francese — è sempre oggetto di indagine per il politico e per lo scienziato, l'organizzazione di un'armonica corrispondenza tra i rappresentanti della politica interna ed estera del paese, colle esigenze che essa può presentare, ed il comandante supremo, il quale può o meno subirle secondo le circostanze che toccano lui immediatamente. — L'unione personale poi, di cui furono tipi ed esempi smaglianti Federico II e Napoleone I non sarebbe giuridicamente ormai più possibile coi sistemi attuali di governo rappresentativo.

Più grave ancora si presenta questa difficoltà, se la guerra è di tale importanza che essa assorbisca tutte le forze difensive del paese e la nazione intera, si può dire, porti le armi per la propria bandiera; nel qual caso il Sovrano è al campo colle truppe e lo accompagnano taluni membri del Governo, come il ministro della guerra e degli esteri ed accanto a tutti questi si trova il comandante supremo col suo capo del grande Stato Maggiore generale. Allora sono difficili — e la storia paesana senza andar troppo a ritroso dei tempi ce ne offerse sfortunati esempi — a verificarsi e la netta delimitazione degli uffici ed il sommo accordo e l'unità di vedute che diedero il successo alle armi tedesche nel 1870. — L'argomento è d'altronde più politico che giuridico; questo e il tema che lo comprende, intorno alle guarentigie ed alle sanzioni le quali

circondano l'azione degli organi militari rispetto alle responsabilità cui possono dar luogo, ripetiamo, avranno più acconcia sede altrove.

72. — Rimane da aggiungere che per le esigenze della guerra moderna, occorrendo una rapida ed efficace azione che procuri immediatamente il successo per sopraffare l'avversario, prima che siasi approntato alla resistenza, la formazione del comando supremo, o dei più comandi superiori, se la conformazione del paese e la sua politica esigono la distribuzione in più masse operanti nei diversi centri difensivi, dell'*armata*, è in pace o prestabilita mediante il conferimento di uffici corrispondenti, come, per esempio, le « ispezioni d'armata » in Germania e Francia, o almeno descritta negli organici; come, per es., nella legge patria, e semplicemente designata nelle persone.

§ 9.

Il Ministero.

I. — Cenni storici e dottrinali.

Sommario. — 73. Il Ministero della guerra corrisponde ad un servizio fondamentale dello Stato. — 74. Suo duplice carattere. — 75. Definizione dello Stein. — 76. Storia elementare della sua evoluzione secondo lo stesso autore.

73. — « L'attività dello Stato, intesa nel più largo senso della « parola, si determina innanzi tutto in queste tre grandi divisioni, « secondo l'Orlando: curare e provvedere ai bisogni *interni* dello Stato, « curare e provvedere ai rapporti cogli *stati esteri*, procacciarsi i mezzi « onde raggiungere i superiori fini. Però alcune di queste grandi sezioni « dell'attività dello Stato si suddividono alla lor volta in due grandi « parti per loro natura affatto diverse, sì da costituire un tutto nettamente determinato ed organicamente autonomo. I fini infatti che lo « Stato deve raggiungere possono essere dipendenti o dal concetto della « *tutela giuridica* o da quello dell'*ingerenza sociale*. — I mezzi poi « possono consistere in uno dei due seguenti: la *forza armata* di cui « lo Stato abbisogna per farsi rispettare all'estero e per mantenere, « all'interno, l'ordine pubblico; ed i mezzi *economici* che si risolvono « nell'organizzazione di una pubblica finanza ».

Quindi l'amministrazione ed il governo militare costituiscono, secondo uno schema rigorosamente organico, una delle grandi divisioni della attività dello Stato e si organizzano in una delle corrispondenti grandi sezioni del suo moderno ordinamento positivo, in un Ministero.

74. — Il concetto poi di « ministero » è suscettivo di una duplice considerazione: cioè nell'ordine amministrativo e costituzionale; nell'una delle quali corrisponde alla nozione della direzione di una grande sezione dell'attività dello Stato, com'è superiormente detto, nell'altra, alla sua rappresentanza giuridica e politica di fronte al Parlamento: distinzione, che, come bene afferma l'Orlando, « ha un'importanza effet-« tiva in quanto risponde a due lati intrinsecamente diversi dell'ufficio « ministeriale, i quali possono trovarsi riuniti in una sola persona, ma « restano distinti per la natura e l'obbietto ».

Anche qui gioverà fare un rinvio della materia; discorrere del Ministero dal punto di vista amministrativo è argomento di questa sede: discorrerne invece da quello costituzionale è, per la parte generica, tema di apposita disciplina, per la parte specifica, ancora, della tutela giuridica.

75. — « Il Ministero della guerra, secondo Stein, è quell'organo « il quale deve procurare, ordinare, amministrare tutti i mezzi di for-« mazione e conservazione dell'esercito, sia in guerra che in pace. « Esso è quindi il *Ministero dell'amministrazione militare* per eccel-« lenza. In esso si comprende tutta l'amministrazione dell'esercito « come in una sola unità. Esso deve ricevere dallo Stato o procurare « tutti questi mezzi nella misura esistente nelle leggi, ed approntarli « per il bisogno e metterli a disposizione ».

Per quanto questa determinazione del concetto della sua natura e funzione riguardo al Ministero della guerra possa apparire assai semplice, pure sono durati secoli per giungere all'attuale stato di svolgimento: e non solo, perchè la concezione formale del Ministero è tutta moderna, come il principio politico su cui esso riposa, ma piuttosto perchè tardi nella storia dell'arte militare si è concepita la distinzione tra lo ufficio del comandare supremamente le truppe e quello di provvedere sistematicamente al loro fabbisogno.

76. — Finchè non ci furono eserciti permanenti, dice ancora lo Stein, dal momento che il tutto come la parte erano « attribuiti « alla libera iniziativa, non poteva esservi discorso di alcunchè che « somigliasse ad un Ministero della guerra » : ma anche il comparire degli eserciti permanenti sul principio non trasforma il regime giuridico ed economico degli istituti militari; solo per piccole unità, date le condizioni della finanza tributaria, i pubblici poteri riescono a provvedere e sono unità che stanno abitualmente vicino al Sovrano; per le maggiori, vige il sistema dell'ingaggio che ogni colonnello fa per il suo reggimento, coll'obbligo di provvedere all'armamento e vettovagliamento col proprio soldo. Troppo spesso così non succede: è il paese che vettovaglia le armate che lo percorrono, le quali attuano nelle loro

abitudini, nel modo più sinistro, la massima « la guerra nutrisce la guerra ». Il più doloroso imperversare di quest'uso micidiale fu il tempo della guerra dei 30 anni, la cui fama di terrore, originò dalle angherie, salite fino ad un'espressione selvaggia, dei reggimenti sulle popolazioni.
« La pace di Westfalia non solo cancellò questa disastrosa organiz-
« zazione militare, ma ne colpì immediatamente l'origine; poichè colla
« risorgente potenza dei principi sorsero anche eserciti permanenti il
« cui speciale carattere, sul continente, fu la sostituzione del recluta-
« mento, mediante coscrizione, all'ingaggio e la fissità delle guarnigioni.
« Di qui comincia un nuovo assetto politico e sociale in cui l'orga-
« nizzazione forma parte di un nuovo ordinamento. Il punto di gra-
« vitazione di questo sta infatti nel fatto che la sovranità piglia nelle
« sue mani la legislazione e l'amministrazione militare sotto tutti i
« rapporti. I nuovi reggimenti cominciano a porre come fondamento
« per la loro formazione, la coscrizione e la professionalità, a rendere
« uniforme l'armamento e questo, come il mantenimento, a ritrarre
« dalle risorse dello Stato per effetto di un sistema ordinato di ammi-
« nistrazione delle imposte. La forza e l'autorità individuale del capi-
« tano o del colonnello, già massima, viene spezzata ed i fatti mostrano
« ogni decennio più spiccatamente che la direzione della guerra diventa
« indipendente dalle sue materiali necessità..... L'arte del guerreggiare
« va distinguendosi in due grandi parti, nelle quali tenderà sempre
« ormai a scomporsi, la scienza speciale della guerra, e l'amministra-
« zione degli eserciti; questi compiti rapidamente giganteggiano, così
« che diventa impossibile, anzi apparisce meno conforme allo scopo,
« che una medesima persona vi deva provvedere. Così alla fine del
« XVII secolo il potere supremo nell'armata si distingue in due parti
« naturali, sulla cui idoneità allo scopo e sul cui reciproco rapporto
« ancora riposa il successo d'ogni guerra. Queste sono: il comando
« supremo ed il vertice dell'amministrazione militare nel « maestro
« d'armi » per l'armamento, e nel « quartier mastro generale » per
« il vettovagliamento. Da queste due autorità è l'origine dell'odierno
« Ministero della guerra » (STEIN, *op. cit.*, pg. 118-119).

« Questo era in complesso un passo decisivo; ma presentava (secondo lo Stein, la cui lucidissima insuperabile sintesi è certamente prezzo d'opera riprodurre) « il suo lato debole: la prossima conseguenza di
« tale ordinamento del passato secolo di fronte all'attuale consiste in
« una costante lotta fra entrambi gli elementi, amministrazione e comando,
« ed in uno sforzo costante di sopraffarsi ed in pari tempo di reci-
« procamente respingere le responsabilità. Effetto inevitabile un ratrap-
« pimento dell'intera organizzazione militare. I sovrani lo riconobbero:
« v'era un solo mezzo per opporvisi, l'assunzione da parte del capo

« dello Stato nella sua persona, dell'una e dell'altro. Il grande esempio « ne fu offerto da Federico II e non fu l'ultima causa delle sue vit- « torie che egli fosse insieme e *Commandant* e *Hofkiegsrath.* Gli « tenne dietro Napoleone e la metà del suo successo militare dipende « dal fatto che egli aveva bensì un ministro per la guerra e con ciò « separava l'amministrazione dal comando, ma strettamente da lui e « da questo dipendente. Ma il mezzo è accidentale, dipende specialmente « dalla personalità dell'uomo; la soluzione doveva venire da ben altra « parte.

« Ed avvenne coll'attivazione delle costituzioni politiche nel secolo XIX. « È proprio del regime costituzionale che il popolo regoli le sue pre- « stazioni colle leggi che si dà e renda l'organo di esecuzione di queste « responsabile per il mancamento di esse: questo è il concetto della « responsabilità ministeriale. Non c'è quindi costituzione senza ministri, « nè ministro senza costituzione. Ma perchè questa responsabilità sia « possibile per ogni parte speciale dell' amministrazione è necessario « esista e una legislazione apposita e un ministero relativo. Fra le « prime branche che furono oggetto di formazione di un ministero « particolare fu l'amministrazione militare: e questa ne è l'origine « storica ».

II. — Ordinamento positivo.

SOMMARIO. — 77. Funzioni del ministro come organo del Governo, — 78. come organo supremo amministrativo, in generale, — 79. e funzioni speciali. — 80. Uffici del dicastero. — 81. Materie loro attribuite.

77. — Fu stabilito superiormente che il « Ministero della guerra » ha un duplice carattere (comune del resto a tutte le organizzazioni somme che presiedono agli altri servizi pubblici): esso è organo di Governo e organo di amministrazione.

Perciò considerate positivamente le sue funzioni, giova classificarle distintamente.

Secondo l'avviso dello Stein le attribuzioni, come organo del Governo, si riassumono nelle seguenti:

1° Possedere il contatto continuo e libero col Sovrano o Capo dello Stato per l'osservanza formale e reale dell'unità dell'esercito e dello Stato.

2° Esplicare un'opera armonica in seno alla rappresentanza somma del Governo, nel « Gabinetto o Consiglio dei ministri » nell'interesse dell'amministrazione militare, per tutti quei provvedimenti che tocchino le condizioni d'essere di questa, direttamente o indirettamente, nascenti dall'azione del proprio o degli altri dicasteri, onde nella struttura e

formazione di quelli sia, quanto più è possibile, tenuto conto delle esigenze di essa.

3° Tenere la rappresentanza degli organismi militari nella legislazione e di fronte ai poteri di questa.

4° Come membro del potere esecutivo, in concorso del Sovrano od autonomamente, a seconda dei casi e conforme alle regole, esercitare il « diritto d'ordinanza » mediante il quale dispiega la propria attività, non nel senso materiale, ma « colla determinazione di norme astratte od imperative » resesi necessarie per l'attuazione delle leggi e per organizzare tutti i servizi assegnati alla sfera delle sue attribuzioni.

Con quest'ultima nozione ci è facile il passaggio allo esame delle funzioni amministrative propriamente dette.

78. — In quest'ordine di facoltà « il ministero adempie principalmente ad una funzione che potremmo chiamare « integratrice » « per la quale la indefinita e grandissima varietà di pubblici uffici divisi « e suddivisi, sia per il territorio, sia per la specialità delle incombenze, è poi ricondotta ad una grande unità. Quest'unità è da un « lato *formale* in quanto cioè trasmette ai singoli uffici quell'autorità « ond'essi agiscono in nome e per virtù della sovranità dello Stato. « Ed è inoltre *effettiva* nel senso che il ministro impartisce quelle « norme e quei criteri per via dei quali l'azione dei vari uffici pubblici « si determina con criteri analoghi e cospira armonicamente al miglior « raggiungimento dei fini che all'amministrazione incombono. In questo « senso gli scopi del ministro possono riassumersi in questa formula: « esso, in rapporto a tutti gli uffici destinati a quella grande sfera di « pubblica attività che da esso dipende, rappresenta la suprema autorità « gerarchica » e la sua funzione ha carattere precipuo di « dirigenza ».

79. — Esaminata in concreto la funzione integratrice, dal suo complesso si scompone per il ministero militare nei seguenti momenti:

1° L'esercizio della volontà personale allo scopo di imprimere in ciascuno degli uffici singolarmente ed a tutta l'amministrazione, l'unità di indirizzo e di azione, la quale converge nel ministro come al suo centro.

2° La pratica dell'amministrazione, in senso proprio, mediante la provvista ed il governo del personale e del materiale, valendosi degli uffici ed organi speciali, che a ciascuna specie di funzioni o servizi presiedono, e coordinandoli ai mezzi che l'amministrazione possiede, e reciprocamente tra loro nei rispettivi contatti, giusta i bisogni attuali dell'esercito.

3° L'attività operativa specifica — come la chiama lo Stein — la quale consiste negli « apparecchi per la guerra » nel più largo senso; poichè « il ministro deve apprestare i mezzi per la campagna

« e fornirli al comando dell'armata in quanto essi non scaturiscano « dai movimenti strategici e tattici di un reale nemico ».

E però nelle loro grandi linee si deve attribuire al Ministero: la effettiva costituzione difensiva del paese, dal punto di vista del personale e del materiale, il sistema delle comunicazioni in quanto riguarda il loro mezzo; la preparazione e l'impiego delle cognizioni speciali militari necessarie per l'esercito in generale e per la guerra in particolare.

4° L'esercizio effettivo in unione al Capo dello Stato del comando dell'esercito in tempo di pace, ove non sia esclusivamente di quello, per leggi fondamentali dello Stato.

80. — A questa rappresentazione schematica delle funzioni fondamentali del Ministero corrisponde una frammentazione degli uffici, più o meno complicata, la quale per le stesse difficoltà che lo Stein deplorava nel suo trattato — nel quale però il grande maestro si è troppo evidentemente attenuto all'ordinamento austriaco — può assai malagevolmente essere ricondotta ad un tipo unico: questo è compito dell'esposizione metodica della costituzione interna del Ministero.

In generale, la costituzione interna del Ministero è eminentemente *burocratica*, giusta la nozione altrove data (v. n. 59). Il dicastero si divide in reparti amministrativi detti comunemente *direzioni generali*, i quali comprendono altrettanti rami dei servizi amministrativi unitarî: e si scompongono a lor volta, secondo il genere e la specie degli affari, in divisioni e sezioni, il cui ordinamento è similare.

Quanto al ministro può trovarsi, come per es. nello Stato nostro, l'istituto del sottosegretario di Stato destinato a coadiuvarlo esercitando quella competenza che gli viene dal superiore delegata.

Questi sono gli organi od uffici, in generale; diciamo ora della materia di cui si occupano.

81. — Presso tutti gli Stati la fisionomia della competenza per materia, degli uffici ministeriali è questa: gli affari generali che riguardano l'amministrazione militare nel suo complesso, locale e centrale, gli affari che concernono il personale — ricerca, collocamento, abbandono dell'ufficio — l'esercizio del comando in tempo di pace, se ciò è giuridicamente consentito, appartengono ad organi o reparti amministrativi speciali e quasi sempre in più vicina relazione col ministro; gli affari concernenti ciascuna delle *armi* fondamentali dell'esercito e le questioni del rispettivo personale e materiale, ecc.: sono attribuite ad altri organi particolari e distintamente; il funzionamento dei « servizi » ha un ufficio a sè proprio: ed hanno organi appositi il controllo e la contabilità degli uffici ministeriali, delle unità territoriali e dei corpi disseminati, la quale viene concentrata con opportuni procedimenti presso il Ministero perchè questo possa compilare

nel « bilancio » l'altro termine contingente di regolazione per l'attività di tutto l'organismo, il quale non è dato dalle leggi e regolamenti o dalle altre norme obbligatorie (ufficio amministrazione personali vari e direzione generale di revisione dei conti).

III. — **Relazioni giuridiche.**

SOMMARIO. — 82 Relazioni col comando supremo e col Gabinetto. — 83. Questioni.

82. — Il Ministero così costituito spiega la sua attività conforme agli scopi ed alle funzioni, che è chiamato ad esercitare e conseguire, come abbiamo sopra accennato. Ma esso non possiede vera autonomia di determinazione che in senso relativo: non solo in quanto le leggi gli additano una via determinata e certa, ma ancora nel senso che l'attività discrezionale la quale gli è consentita, non può essere esercitata che in armonia ad altri organi, tendenti a mantenere la unità e dello Stato in generale e dell'armata in particolare.

Questi sono da una parte e per l'amministrazione ordinaria, il Consiglio dei ministri, dall'altra e nel solo tempo di guerra, il Comando supremo.

Per quest'ultimo riguardo la regola può essere brevemente enunciata; nella condizione di crisi in cui versa lo Stato, quando la sua armata è impegnata contro il nemico non è facile formulare preventivamente ed applicare una rigorosa disciplina di quelle relazioni che possono intercedere tra le due maggiori personalità militari: basterà fissare che, quando non ci sia congiunzione personale delle funzioni; la massima « spettare al comandante operare ed impiegare i mezzi di cui dispone, all'amministrazione fornirgli questi secondo il fabbisogno » rappresenta in fondo il portato più alto della concezione tecnica e scientifica, in argomento. Osserva giustamente lo Stein, che il fattore principale della situazione reale e giuridica, in cui consiste lo stato di guerra, è « il nemico » : il miglior giudice, ed insindacabile, è quindi il generale in capo che lo fronteggia ed ha il dovere di vincerlo; l'amministrazione non può non assecondarlo.

Più frequenti, e perciò meno incerti, sono i principî che regolano i rapporti del Ministero col Gabinetto. — La forma collegiale, che è propria di questo supremo organo del potere esecutivo, nasce dalla storia, ma forse alla storia si sovrappone la necessità fisiologica; si è detto e ripetuto a sazietà che lo Stato è un organismo unitario; che i suoi bisogni, i suoi interessi e quelli delle classi sociali e degli enti che lo compongono, confluiscono a tale unità naturale, per quanto le forme in cui si manifestano e con cui si appagano, si presentino distinte in sè medesime. Questa unità è formalmente resa nel Capo

dello Stato; dal punto di vista della pratica amministrativa, dal Consiglio dei ministri.

« Per quanto libera sia l'azione integratrice di ciascun ministro « nel suo dicastero, dice l'Orlando, ciò non toglie che per le gravis- « sime e supreme questioni amministrative si richieda una certa uni- « formità di scopi e di vedute. La direzione della politica estera non « può stare in disarmonia con i criteri ai quali si ispira l'ammini- « strazione della forza armata dello Stato e questa ha il suo ricolpo « sull'amministrazione finanziaria, e questa nello stato economico di « una nazione e così via, via. Occorre quindi che l'azione di ogni « singolo ministro cospiri per l'attuazione di tutto un insieme di idee « organicamente connesse: ed il discutere ed il determinarle è appunto « scopo del Consiglio dei ministri. In secondo luogo poi la separazione « dei varî rami dell'attività dello Stato nei varî dicasteri ministeriali « non può essere così netta nè così precisa da evitare che molte « questioni tocchino la competenza di due o più ministeri. Quando « su queste materie di competenza mista, i varî ministri non potranno « accordarsi tra loro, il Consiglio dei ministri sarà competente a diri- « mere le questioni insorte ».

Questo per le questioni generali; vi sono ancora oggetti speciali attribuiti di diritto alla deliberazione del Consiglio dei ministri. Così per esempio, giusta l'art. 1 e 2 del regio decreto 25 agosto 1876 n. 3289 il nostro Consiglio dei ministri delibera sulla nomina, le dimissioni, collocazioni a riposo, od in disponibilità, la destituzione relativa ad ufficiali generali o superiori in determinate cariche. E questa norma ha l'importantissima portata di rendere « atto di Governo » l'investimento delle più elevate autorità. Così è per tutti i provvedimenti che tocchino l'organizzazione, la distribuzione e l'impiego delle truppe, ogni qualvolta si esca dall'esecuzione ordinaria delle leggi; in tal maniera l'intimo movimento funzionale dell'*armata* ricade nella potestà del Governo politico.

83. — Un'ultima questione, la quale si affaccia tosto alla mente per questo richiamo, riguarda la risoluzione del quesito fattosi e dagli studiosi e dai polemisti, se giovi conferire al ministro della forza armata carattere politico e sottomettere così in realtà le più vitali necessità degli ordinamenti al criterio deliberativo di corpi troppo lontani e dalle cognizioni occorrenti ad un buon giudizio e dalla comprensione dello spirito di queste. Discorrendo noi di ordinamenti positivi, abbandoniamo l'elegante dibattito, paghi di restringerci ad una verità antica altrettanto che salutare, la miglior soluzione del problema consistere nella discrezione e nel discernimento degli uomini chiamati a risolverlo. E seguitiamo a dire dell'organizzazione.

§ 10.

Organi ausiliarî

Sommario. — 84. Concetto e distinzioni.

84. — Se si tenesse solamente conto del fatto che il Ministero è la suprema autorità gerarchica amministrativa, che da esso partono e ad esso pervengono le iniziative, si potrebbe dire che tutti gli organi e tutti gli uffici, pur non appartenendo al suo sistema gerarchico, sono in sostanza suoi organi ausiliari. Che il risultato ultimo a cui si deve giungere, sia realmente questo, di informare il Ministero dell'esecuzione della legge, rappresentandogli gli atti dagli uffici stessi compiuti e con ciò mostrargli quanto di scorretto e di insufficiente vi può essere o per difetto degli uomini o per mancanza delle cose e dargli modo di escogitare provvedimenti, non è dubbio: ma la scienza deve distinguere più esattamente e tratta da questa verità di fatto una nuova prova, se pur ve ne fosse bisogno, dell'unità ideale ed effettiva dell'organismo, classifica tali uffici secondo il criterio del procedimento che usano e della loro funzione e li riunisce in diverso sistema.

Perciò riconoscendo che soltanto in *modo improprio* si possono chiamare *organi ausiliari* e le commissioni superiori consultive e gli ispettorati generali — come si pratica dagli scrittori militari — esporremo, come tali in *senso proprio*, quegli uffici il cui carattere fondamentale nelle funzioni è *esecutivo* e la cui opera si manifesta nel risultato, come ricerca od esperimento positivo che abbisogni per sua natura di cognizioni speciali e di mezzi proprî, e come azione analoga.

I. — Corpo di Stato Maggiore.

Sommario. — 85. Storia generale del suo ordinamento e forme di questo. — 86. In tempo di pace. — 87. In tempo di guerra.

85. — È il corpo ausiliario per eccellenza, del comando supremo: è organo di studio e di azione e corrisponde al soddisfacimento delle esigenze, che sono sviluppate coll'organizzazione dei grandi eserciti moderni, al cui governo concorrono discipline e offici multiformi, non più possibili alla attività personale di un solo capo.

E veramente, non è da credere che le imprese, spesso grandiose non meno delle moderne, che specialmente nell'antichità commossero e sconvolsero l'assetto dei popoli e delle razze, si possano essere compiute per l'impulso direttivo di un uomo solo: la storia e la cronaca sottacciono i suoi collaboratori; ma probabilmente, un'organizzazione di questa specie, analoga per intento e per forma, devono aver posseduto sempre le grandi armate: soltanto noi dobbiamo giungere a Federico II il gran Re, per trovare l'istituzione contenuta in quella fisionomia che le è propria attualmente.

Il servizio di Stato Magggiore era al suo tempo fatto da ufficiali accidentalmente scelti dalla fiducia dei loro capi: la specializzazione dell'arte militare che si andava compiendo per opera di quel riformatore scienziato e filosofo nella guerra non meno che nella letteratura, consigliò al Re di Prussia l'istituzione di una scuola di Stato Maggiore ed un piccolo corpo di 12 ufficiali scelti.

Non per questo e non ostante la pedissequa imitazione dei Prussiani, dal cui spirito furono invasi gli Stati continentali dopo l'avvento delle loro vittorie, si può dire che l'istituto rappresenti il solo modo di organizzazione del servizio: ma, come già nelle guerre della Rivoluzione francese presso gli eserciti repubblicani gli « aiutanti generali » (istituto più antico di quello che forse si crede perchè uffici corrispondenti ebbero i Greci ed i Romani) e « gli ingegneri geografi » — usciti dall'ufficio topografico e porzione del futuro ufficio di Stato Maggiore istituito da *Carnot* — adempievano agli incarichi che sono propri degli ufficiali di Stato Maggiore, in Francia nell'ordinamento attuale, continua questo impiego ad essere coperto da ufficiali delle varie armi, che abbiano conseguito la particolare idoneità scientifica che è necessaria: si ha cioè l'unità e l'organizzazione dell'« ufficio » non pure quella del personale, estrinseca ed intrinseca in « corpo ».

— Queste diversità non si restringono al punto testè esaminato, ma investono ulteriormente l'ordinamento: poichè in alcuni Stati, per es. la Germania, per la speciale costituzione del comando supremo delle truppe, il quale è prerogativa di diritto e di fatto, come si è detto altrove, del Sovrano, lo Stato Maggiore Generale è ente autonomo e non partecipa nè parziariamente, distaccando un suo riparto, nè complessivamente, alla formazione del Ministero della guerra, laddove in Italia ed Austria ha carattere di promiscuità, e in Francia si confonde organicamente collo stesso. È mestieri quindi che ci dipartiamo dall'uso metodico di fornire notizie e concetti generali per esporre soltanto il sistema attuale di organizzazione italiano, come quello che più ci può interessare.

A) *In tempo di pace.* — **86.** — Lo Stato Maggiore costituisce un « corpo » speciale il cui organo principale o « comando del corpo di Stato Maggiore » si trova al centro dello Stato accanto al Ministero per quanto da questo distinto: lo Stato Maggiore, dice lo Stein, rappresenta « tutta la direzione spirituale dell'esercito »: rappresenta, cioè, lo studio e la preparazione scientifica della guerra, offensiva e difensiva, secondo i bisogni, le previsioni, le aspirazioni politiche del paese, la vigilanza continua, viva, immediata sulle condizioni dell'esercito nazionale, sulle sue deficenze rispetto agli eserciti degli altri grandi Stati, sulla moralità e lo spirito delle truppe sulle loro attitudini e sui mezzi per istimolarle, sulla condizione della capacità tecnica del personale inferiore e superiore dirigente, sulla preparazione di fatto dei mezzi mobili ed immobili di difesa, sullo svolgimento dei servizi, degli studi, degli istituti militari, sulle risorse economiche e politiche della nazione, sul sistema della sua produzione, delle sue comunicazioni, del suo movimento demografico; in una parola, dalla storia alla statistica, dalla pedagogia alla economia, dall'arte della guerra allo studio ed allo sperimento di tutte le verità scientifiche, il corpo di Stato Maggiore si occupa di ogni fatto che possa giovare ed interessare la preparazione e la condotta di una guerra.

A conseguire metodicamente questi scopi giova l'organizzazione del « Comando del Corpo di Stato Maggiore » in uffici distinti e speciali riparti: i quali sono: 1° l'ufficio del Capo di Stato Maggiore dell'esercito; 2° il riparto operazioni; 3° il riparto intendenza; ciascuno dei quali possiede funzioni ed ordinamento particolare.

Ma nell'ordinamento nostro la funzione dello Stato Maggiore non si esaurisce in questo compito direttivo e scientifico generale: lo Stato Maggiore è concepito altresì come organo ausiliario immediato, intellettuale, per dir così, ed attivo, del « comando delle truppe » e del « comando supremo » in tempo di pace: cioè e presso il Ministero che ne è titolare e presso ciascuno dei grandi organi territoriali, i quali raccolgono le unità sul suolo dello Stato, adempie a funzioni analoghe e concrete secondo il bisogno corrente, a quelle che, più elevatamente e con carattere di prevenzione, compie il Corpo centrale dello Stato Maggiore per tutto l'esercito.

Quindi l'ufficio di Stato Maggiore presso il Ministero ne è « l'organo « immediato in quanto riguarda l'azione di comando dell'esercito, « essendo sue mansioni l'ordinamento, la mobilitazione, l'istruzione, i « movimenti, il servizio delle truppe e le operazioni militari in guerra » e forma parte del segretariato generale.

B) *In tempo di guerra.* — **87.** — Non appena l'esercito nazionale sta per iscendere in campo contro il nemico, il Corpo dello Stato

Maggiore assume una diversa fisionomia: non è più l'organismo che studia e che prepara colle indagini il successo avvenire, ma è l'organo più vicino al comando, di cui è il consulente e l'ausiliario più efficace; che sottopone al capo dell'armata i risultati delle sue ricerche in una serie di informazioni e di dati; che collabora nella determinazione dei movimenti e degli scopi; che sorveglia e provvede all'esecuzione degli ordini, che regola e governa « i servizi », che divide insomma, tutte le cure le quali toccano il supremo comandante e costituisce il coefficiente ed il fattore più importante della vittoria.

In tempo di guerra il Comando del Corpo di Stato Maggiore segue l'armata e forma parte del quartier generale. In qualunque momento della sua azione, la suprema direzione del Corpo risiede nel Capo di Stato Maggiore il quale è coadiuvato da un comandante in 2° e presiede ad una speciale gerarchia del Corpo e degli ufficiali che vi sono « applicati » con funzioni amministrative e burocratiche particolari.

II. — Intendenza generale.

Sommario. — 88. Storia e caratteri dell'istituto. — 89. Il servizio d'intendenza in tempo di pace in Italia. — 90. In tempo di guerra.

88. — Nessun altro organo meno appariscente di questo e di nessun altro dei corpi militari l'opera è forse più utile quanto minore il suo risalto nell'economia di una vittoria: pure, come avverte lo Stein, non tutti gli Stati hanno compreso ed applicato completamente e chiaramente il principio onde si informa il suo istituto.

Il compito dell'Intendenza ha infatti una storia, la quale si può dire la storia dell'organizzazione militare propriamente detta, nella sua generalità, perchè nelle sue origini l'ufficio la tocca o meglio la comprende in sè tutta quanta. Gli eserciti, da prima, e parliamo di quelli dell'Evo moderno, non ebbero nè amministrazione, nè vettovagliamento, nè rifornimento completi come funzioni generali adempiute per tutto l'organismo; l'individuo per questi riguardi faceva « parte per sè stesso », la guerra dei 30 anni segna il periodo della forse maggiore disorganizzazione che sia compatibile con uno stato di civiltà, per altri riguardi evoluto: si è perduta completamente ogni nozione giuridica e smarrito ogni ordinamento, e pur gli antichi ne possedettero di meravigliosi, che conferisse agli eserciti dignità di persone collettive conducentesi secondo il diritto. Coi primi eserciti permanenti regolari ebbero pratica il nome e l'istituto degli « Intendenti generali » in Francia dapprima e precisamente con Luigi XIV, per quanto anche gli Spagnuoli, nel

loro buon tempo avessero col maestro di campo, sorta di capo di Stato Maggiore presso le armate e meglio col loro sergente maggiore generale, qualche cosa di analogo all'istituzione francese dovuta a quella geniale e magnifica riorganizzazione amministrativa militare che il Louvois creò ed il tempo gli mantenne modello agli altri Stati. — Ma anche l'Intendenza generale, concepita come fu, per quanto conservi ancora il suo carattere conforme all'origine ed alla tradizione giuridica che le è propria, andò modificando il contenuto delle sue funzioni. Non solo per l'influenza sempre crescente delle relazioni correnti tra la finanza dello Stato e la spesa e la gestione militare, il servizio del « pagamento » andò separandosene e costituendosi un ufficio proprio, ma ancora per il moto naturale di progresso, di sviluppo e di specializzazione proprio ad ogni istituto umano, ognuna delle « branche », come dice bene lo Stein, « si staccò dal suo ceppo »: e quello che era fondamentalmente l'ambito complessivo di azione dell'organo, si scompose e si suddivise in altrettante provincie, le quali mirano sempre più all'autonomia. In pari tempo non solo la mutata concezione giuridica originò il nuovo grande servizio quale era quello destinato all'Intendenzieria (*Intendatur*) rispetto all'età precedente, ma lo sviluppo pur eccessivo del metodo che ne era comportato, cioè della fornitura e dei magazzini, accentuò sempre più il suo distacco dal « comando delle truppe » del quale era in intima ed organica relazione. L'effetto di questi due fattori storici e funzionali era ed è tuttavia questo: l'Intendenza militare ha carattere ormai di organismo direttivo e di sorveglianza, in generale per i servizi, e di questi i più sono divenuti autonomi e gli altri, principale quello delle sussistenze, continuano ad essergli attribuiti.

Questa trasformazione più o meno sensibile quanto più o meno forte era la tradizione nei singoli Stati, influì sulla legislazione nel diverso modo che ora passiamo ad accennare, preoccupandoci per gli stessi motivi esposti anche al precedente n. 85, dell'ordinamento nostro.

89. — Se dall'esame storico veniamo infatti all'esposizione dell'ordinamento positivo, noi dovremo riconoscere che il fondamento di questo istituto riposa sull'insegnamento più volte ricordato che « il « comando, come l'intera armata, devono essere completamente indi- « pendenti dal ritrovamento e dall'acquisto dei mezzi materiali. Ne « segue che è l'Intendenza l'organo il quale conduce l'amministrazione « del denaro e del vettovagliamento per tutta l'armata come compito « suo proprio e regola conformemente le sue funzioni. Così l'inten- « denza considerata formalmente riceve le somme, che assegna il « bilancio militare, dalle finanze dello Stato, con queste deve coprire « in parte il bisogno economico, in parte quello del denaro ed assu-

« mere la distribuzione di entrambi nei singoli corpi di truppa. Essa « sta quindi nella sua organizzazione e funzionamento tra il ministero « delle finanze ed i corpi di truppa e forma il mezzo per cui dal bilancio « militare scaturiscono prestazioni e rifornimenti: la sua importanza ed « il significato si riassumono in queste parole: attuazione del bilancio « militare e responsabilità per l'attuazione di esso nell'effettiva orga- « nizzazione militare » (STEIN).

Però in linea di fatto e di diritto la separazione delle due funzioni, e del comandare e dell'amministrare, non è sempre capace di essere mantenuta specialmente in tempo di pace; e quanto più si discende nella gerarchia degli organi e delle funzioni, l'amministrazione diventa parte integrante e cooperatrice del comando. — Gli organi di questo assumono allora promiscuamente le funzioni di quella. — Non solo, ma l'ordinamento positivo italiano ha, al paragone di quello degli altri Stati, proceduto oltre, anche troppo forse, in quest'opera di unificazione, perchè « da noi i comandi di Corpo d'armata e di divisione (col mezzo dello Stato Maggiore specialmente), hanno una notevole ingerenza « nei servizi di sanità e di commissariato ed esercitano vigilanza « sull'andamento amministrativo interno dei corpi » (CORTICELLI, p. 622). Così l'esercito nostro non possiede più fino dal 1870 « uffici d'intendenza », nel senso proprio e conforme alle funzioni e col carattere che hanno presso gli altri grandi eserciti francese, germanico ed austriaco, durante il tempo di pace: le funzioni di gestione e di controllo già attribuite a questo corpo sono esercitate dagli organi come il Ministero e i comandi territoriali o da capi ed uffici amministrativi di cui sarà luogo a discorrere più oltre e che si indicano fin d'ora nel « Commissariato ».

90. — In tempo di guerra invece si costituisce anche nel nostro ordinamento militare l'« Intendenza generale » cioè quel riparto già accennato parlando del Comando del Corpo di Stato Maggiore detto dell'Intendenza (v. n. 86) il quale ha per compito proprio lo studio delle più alte funzioni logistico-amministrative e che si occupa di « intendenza » propriamente detta, dei trasporti e della contabilità, si costituisce sotto la direzione di ufficiali generali preventivamente designati in organismo particolare, a cui si annettono anche i rappresentanti di tutti i servizi speciali e che forma parte del « quartier generale » ed assume carattere di organo ausiliario del comando della armata, ed attua quella che lo Stein con altra felice, sintetica espressione, chiama l'organizzazione operativa dell'amministrazione militare, cioè la pratica delle scienze logistiche.

Qualora poi grandi masse agiscano separatamente sul teatro della guerra, ciascuna è provveduta della propria Intendenza il cui contatto

col comando rispettivo deve essere continuo, perchè ai movimenti delle truppe corrisponda il loro rifornimento.

E si comprende di leggieri che così deva avvenire: l'aumento delle masse, il loro rapido spostamento nel paese, l'intensità dell'azione che deve essere spiegata dal comando tattico, l'interruzione e lo scioglimento dei vincoli e dei rapporti che univano le varie unità colle fonti e gli uffici locali dei loro rifornimenti; i bisogni nuovi e diversamente intensi, il modo di soddisfarli che dà luogo ad un'amministrazione del tutto diversa di grandissima importanza e complessità — lo Stein attribuisce ad essa la denominazione di « organizzazione operativa dell'amministrazione militare » e la colloca a lato della attività di guerra propriamente detta — trasformano così fattamente le condizioni e lo stato in cui dovrebbe svolgersi l'amministrazione che è attribuita al comando, da rendere queste due attività fondamentali affatto incompatibili in uffici singolari. — L'intendenza di guerra raccoglie pertanto in unità tutti i servizi amministrativi dell'armata e si colloca nel sistema come organo ausiliario del comando di questa, secondo il tipo dell'ordinamento italiano; non diversamente presso gli altri Stati, in cui, pur preesistendo, modifica per effetto delle nuove esigenze, la competenza ed il regolamento dei suoi organi.

III. — **Organi ed istituti varî.**

SOMMARIO. — 91 Concetto ed indicazione.

91. — Sotto questa denominazione comprendiamo qui istituti ed organi che rispondono a scopi d'ordine generale dell'amministrazione militare, i quali ricadono bensì sotto altri punti di vista sistematici ogni qualvolta cioè si studî una delle funzioni generali come, per es., la preparazione dei materiali, o quella scientifica del personale, o la assistenza o l'esercizio della punibilità, ecc. cui quella provvede, ma che d'altronde, pur essendo sparsi sul territorio, per essere la loro funzione rivolta ad obbiettivi i quali toccano tutto l'organismo, hanno carattere di organi ausiliarî dell'amministrazione o del comando centrali, considerandosi l'ubicazione loro come elemento meramente accidentale nella loro costituzione.

Tali organi sono i seguenti:

1° Istituti ed organi della giustizia militare, di cui si parlerà più opportunamente nel Libro IV.

2° Istituti di pena rappresentati dalle

a) compagnie di disciplina che raccolgono i militari dell' esercito permanente e loro assimilati, immeritevoli di servire nei corpi per colpe

indecorose o condotta incorreggibile; e si distinguono in compagnie di punizione ed in compagnie speciali, le quali sono per i condannati per furto;

b) e dai luoghi di detenzione per militari nella stessa condizione, e condannati al carcere o alla reclusione militare.

Questi organi sono sottoposti ad un comando unico sedente in Roma.

3° Istituti di preparazione e perfezionamento del personale, comprensibili sotto la denominazione complessiva di scuole: dei quali si discorrerà particolareggiatamente nella Sezione 1ª del terzo libro.

4° Istituto geografico militare in Firenze al quale per iscopo e per funzioni corrispondono: l'analogo di Vienna, la sezione geodetica presso il grande Stato Maggiore in Berlino, il servizio geografico nello Stato Maggiore generale presso il Ministero della guerra in Francia, e lo stabilimento topografico militare di Pietroburgo.

5° L'ufficio di Direzione superiore per le esperienze dei materiali di artiglieria, ecc., in Torino, destinato agli studi sull'esame e miglioramento delle armi e materiali dell'esercito.

6° Lo stabilimento e la direzione per la produzione, ecc., dei materiali ed accessori per l'arma del genio e sue specialità in Pavia.

7° Gli stabilimenti, in vario luogo, di produzione militare, quali le fabbriche d'armi, le officine di costruzione, i polverificî o laboratorî pirotecnici, di precisione, gli arsenali di costruzione.

8° I magazzini centrali in diverse località per la raccolta e deposito dei materiali di corredo, equipaggiamento, sussistenze, ecc., i magazzini di distribuzione dei viveri.

9° Gli stabilimenti di produzione di sussistenze e vettovaglie secche: i panifici e molini; laboratorî e magazzini di casermaggio.

10° Gli stabilimenti sanitarî e specialmente gli « ospedali principali » e « succursali », i « depositi di convalescenza », le infermerie presidiarie e locali, la farmacia centrale.

11° I depositi di allevamento dei cavalli per la rimonta ordinaria delle armi a cavallo mediante buoni prodotti nazionali.

12° Gli organi speciali in quanto possono esercitare un'attività « esecutiva » oltrechè « consultiva », concernenti le questioni e il governo della viabilità e dei trasporti, in particolare ferroviarî: e cioè:

a) la commissione centrale per i trasporti ferroviari in ferrovia;

b) la commissione per la viabilità in generale.

§ 11.

Amministrazione consultiva.

SOMMARIO. — 92. Suo fondamento. — 93. Organi: Consiglio di Stato. — 94. Sua costituzione collegiale. — 95. Modo di funzionare. — 96. Organi speciali nel nostro ed in altri Stati.

92. — Come per l'individuo così per l'ufficio pubblico l'azione è sempre consigliata: non vi è determinazione senza esame e senza scelta: del consiglio poi, come avverte l'Orlando, che determinò l'azione, risponde *sempre* l'agente: ciò è nell'economia del funzionamento normale e logico degli organismi.

Ma « esistono materie le quali per ragioni diverse, non richiedono « necessariamente una determinazione così rapida che al consiglio debba « seguire subito l'azione. Sono materie le quali per l'importanza loro « esigono una *maturità* che tolga importanza alla rapidità che viene « sacrificata: sono materie che richiedono elevate competenze tecniche « speciali, le quali assai di frequente il ministro non può attingere alla « personale competenza sia per la vastità e varietà degli affari da lui « dipendenti, sia, negli Stati parlamentari, per la ragione politica che « determina la di lui assunzione all'ufficio » o sulle quali vi sono capacità tecniche il cui giudizio è parimente autorevole a quello del ministro come persona e dal quale non si può prescindere per volere una deliberazione maggiormente consona al bisogno multiforme delle cose; o perchè finalmente la formulazione delle norme generali « fra loro orga- « nicamente connesse ed in armonia con tutto l'ordinamento legislativo « ed amministrativo dello Stato, perchè sia degnamente compiuta, « richiede il dibattimento e la discussione di un collegio di persone « specialmente versate in quest'ufficio, che per la forma dei provvedi- « menti è *quasi legislativo* » (ORLANDO).

93. — E però o giovandosi di un organismo storico dello Stato che ha carattere e funzioni di consultore generale cioè il Consiglio di Stato o di organismi di formazione accidentale in cui si raccolgono i più alti funzionari o quelli che in un dato ordine di atti e di ricerche hanno una coltura ed esperienza specifica detti generalmente « Commissioni », il Ministero, secondo l'ordinamento patrio, si fa consigliare ed aiutare nel disimpegno delle più alte funzioni d'amministrazione, nella redazione di progetti di legge o nella compilazione di ordinamenti organici o di tutti quegli atti come, per esempio, lo stesso affi-

damento dei più alti comandi, sul quale si compendia bene spesso l'interesse più grande della difesa nazionale e che giova circondare delle maggiori cautele e delle più serie garanzie.

94. — « Scopo dell'amministrazione consultiva è di illuminare « l'amministrazione attiva, e poichè, come suona un noto aforisma, « *l'agire è di un solo*, *il consigliare è di più* ne segue che l'ammi« nistrazione attiva riposa sul sistema burocratico, il quale, come abbiamo « visto, suppone l'unità dello agente; l'amministrazione consultiva riposa « invece sul sistema collegiale ».

Come si componga il collegio del Consiglio di Stato e per quali vie si proceda alla sua formazione, non è qui luogo ad esame: come si compongano i collegi degli altri organi speciali, diremo accennando a ciascuno.

95. — Il procedimento nella trattazione degli affari *consultivi* è uniforme: convocato o no a seconda che l'organo sia permanente o non lo sia, la sua competenza è eccitata per via di comunicazione che fa il ministro, con suo decreto, sottoponendo i fatti e le questioni specifiche su cui si domanda il parere. Ove si tratti del Consiglio di Stato, questo può darlo o riunito in adunanza generale o diviso per sezioni e precisamente nella sua sezione terza che, con altre, tratta delle materie della guerra e della marina. Il ricorso all'una o all'altra sede dipende dalla materia, secondo la sua importanza, giusta il regolamento o il prudente arbitrio del Presidente del Collegio. L'importanza della materia fa poi che sia obbligatorio o facoltativo il richiedere il parere; il che ha conseguenze giuridiche di grande efficacia: ma i casi in cui è obbligatorio il domandarlo, sono nella legge tassativamente stabiliti e dal punto di vista delle materie dell'amministrazione militare possono essere fissati genericamente nei seguenti:

1° Su tutte le proposte di regolamenti generali di pubblica amministrazione, per quella ragione fondamentale detta più sopra che è proprio cioè del Collegio del Consiglio di Stato, di possedervi le maggiori attitudini per competenza e per tradizione;

2° Sui ricorsi fatti al Re contro la legittimità di provvedimenti amministrativi, pei quali siano esauriti o non possano proporsi domande di riparazione in via gerarchica, come mezzo sussidiario di tutela e non in concorso coll'azione giudiziaria;

3° In materia dell'amministrazione del patrimonio dello Stato conforme alla legge 17 luglio 1884 e in tema di espropriazione forzosa e con particolare riguardo alla disciplina dei contratti e stipulazioni costituita per l'amministrazione militare.

« Quanto ai casi di parere facoltativo si può dire che non vi sia « materia la quale non possa essere sottoposta dai ministri all'avviso

« del Consiglio in qualsivoglia ramo della pubblica amministrazione » (ORLANDO).

96. — Detto così dell'organo consultivo generale per quello che si riferisce alla nostra dottrina, accenniamo ora agli organi consultivi speciali, e siccome questi non hanno tratto cogli ordinamenti generali degli Stati, ma esclusivamente colle rispettive amministrazioni tecniche, diciamo altresì di quelli principali degli altri Stati. — Nell'ordinamento italiano:

a) la Commissione suprema per la difesa dello Stato « la quale « ha per compito la risoluzione in tempo di pace delle più importanti « questioni concernenti la preparazione della difesa nazionale mediante « opportuno affiatamento tra le più elevate autorità dell'esercito e della « marina ».

È composta di membri effettivi o nati, e di consultivi: ed ha una propria segreteria.

b) la Commissione centrale di avanzamento « alla quale vengono « sottoposte anche altre questioni di carattere vario, composta nor- « malmente dei comandanti d'armata e di Corpo d'armata e del capo « di Stato Maggiore dell'esercito ».

c) le Commissioni accidentalmente costituite per le armi e materiali delle armi e corpi dell'Esercito, e la Commissione permanente sull'esame e giudizio delle armi portatili.

d) l'Ispettorato generale di sanità militare per gli affari generali del servizio e personale e le Commissioni speciali sanitarie eventuali.

e) il Capo di servizio veterinario.

f) le Commissioni sulla viabilità e trasporti ferroviarî; in quanto non si considerino come organi attivi.

A questi uffici speciali si possono aggiungere tutti quelli che pur essendo per natura organi esecutivi nel rappresentare al Ministero la loro azione ed i risultati di essa, sottopongono, in fatto, consultazioni e provvedimenti: così non vi è forse istituto che si possa escludere dalla collaborazione spirituale della amministrazione.

In Francia: il Consiglio superiore della guerra con attribuzioni consultive ed attive, il quale nasce storicamente da quello costituito nel 1787, il quale fu l'organo delle più avvedute e resistenti riforme negli ordinamenti militari, (al quale, per es., si deve la formazione della grande unità di battaglia, la « divisione ») ed il modello di questi comitati moderni. Pure in Francia: Commissioni inferiori e superiori d'avanzamento: le prime « d'arma », l'altra centrale e Commissioni tecniche sulle « armi » e corpi e sui « servizi » e su ogni altra questione eventuale, secondo il giudizio del Ministro.

In Germania: le Commissioni speciali dei più alti comandanti e funzionari che l'Imperatore ritiene di convocare.

In Austria: le Commissioni superiori sull'avanzamento e quelle tecniche speciali, come la sanitaria, il Comitato tecnico militare propriamente detto, ecc. — In Russia: il Consiglio militare dell'Impero analogo a quello francese.

§ 12.

Amministrazione di controllo.

Sommario. — 97. Principio del controllo esercitato da organi esterni — 98. e dalla amministrazione sopra sè stessa, in generale. — 99. Dall'amministrazione militare in particolare.

97. — In ogni sistema di amministrazione l'organizzazione per sè non dà la prova della propria bontà, quand'anche resista a tutte le esigenze ideali; occorre, quando l'interesse collettivo vi sia toccato — e con quale importanza ciò avvenga sempre quando si tratti della difesa nazionale, è facile a capire — che si possa seguirla in ogni suo atto operativo e constatare di questo la corrispondenza al fine generale cui è destinato.

Tutti gli Stati rappresentativi conoscono questo grande principio di garanzia e posseggono organi destinati per alta funzione costituzionale, con forme simili e norme analoghe, ad esercitare l'ufficio del riscontro e controllo: il quale, pur essendo di sua natura prevalentemente « finanziario », è ad un tempo politico ed amministrativo perchè l'ammissione della spesa e dell'entrata implica un esame generale e speciale sull'osservanza di tutte le regole legislative che la disciplinano; non solo, ma se questi alti corpi sono chiamati istituzionalmente a tenere in pari tempo, quasi direi, « il registro dello stato civile » per tutti gli atti del potere esecutivo, non vi è quasi si può dire momento dell'amministrazione generale dello Stato che possa sfuggire alla constatazione della sua conformità alle leggi.

98. — Ma non basta che si constati negli atti la sincerità e legittimità loro: è necessario e logico che l'amministrazione, conscia dei suoi doveri, imprima tale carattere in qualunque momento della loro esecuzione, controllando e invigilando ciascuno dei suoi agenti col mezzo delle autorità gerarchiche: quindi nell'ordinamento positivo dato allo sviluppo giuridico delle proprie attività, quella che è funzione solenne di apposito organismo, è compito normale di ciascun ufficio.

Finalmente, se l'amministrazione si restringesse a fare l'esame finanziario di sè medesima e dell'azione informata alle leggi, il suo movimento progressivo sarebbe nullo o troppo lento: quanto più i

fini generali che essa tende a conseguire, interessano profondamente la nazione e tanto più è opportuno ed utile che quella eserciti una continua vigilanza sul proprio funzionamento, ne avverta le deficienze e le imperfezioni, ne accerti i bisogni e cerchi degli uni e delle altre le cause ed i rimedî.

A questi due grandi fini l'amministrazione provvede autonomamente, cioè con forze e mezzi proprî; come dicemmo, in ogni ufficio il capo gerarchico è per dovere delle sue funzioni vigile ed ispettore dei suoi inferiori nell'ambito delle proprie competenze: poi il Ministero a cui fa capo da una parte tutta quest'immensa opera interna e spontanea, che gli proviene dalle amministrazioni inferiori locali e centrali e che gli apporta e consigli e suggerimenti e rilievi e risultati di indagini e di cui esso si vale, irradia dall'altra verso la periferia di tutti gli organismi che ne dipendono, la sua speciale vigilanza mediante organi appositi che adempiono alla « funzione ispettiva ».

99. — Anche l'amministrazione militare riproduce questi due momenti fondamentali e come sottopone alla « Corte dei conti » l'esame dei proprî atti esecutivi, così ricerca il funzionamento dei suoi organi sia mediante le autorità gerarchiche sia mediante le ispezioni: e di questi due procedimenti diciamo separatamente; avvertendo che per sua natura la funzione nel suo complesso è da riguardarsi come veramente accessoria della organizzazione centrale ed unitaria, come quella che tende a colpire l'amministrazione nel suo insieme giuridico.

I. — Controllo e riscontro.

SOMMARIO. — 100. Atti mediante cui si pratica. — 101. Organi che lo esercitano promiscuamente locali. — 102. Organi specifici centrali.

100. — Fu detto poco sopra che l'attività amministrativa ed il comando nelle unità semplici finiscono per confondersi: è naturale che ciascuna delle fasi in cui ognuno di questi due momenti si scompongono si confonda del pari.

« Nell'azione amministrativa si distinguono la *direzione* e la *gestione*.
« La direzione prevede i bisogni, indica i mezzi e prescrive i modi
« per soddisfarli; la gestione provvede all'esecuzione, cura la custodia
« e la distribuzione materiale delle cose e giustifica poi il proprio
« operato mediante il *rendiconto*. Le due funzioni direttiva ed esecu-
« tiva ne generano una terza, il *controllo*, il quale non è altro che
« il raffronto fra gli ordini della direzione e le operazioni eseguite:
« esso tende a ricercare se queste avvennero in conformità degli ordini
« e dello scopo prefisso ed in qual modo furono impiegati i mezzi
« posti a disposizione » (CORTICELLI).

Il controllo sull'andamento della gestione si esercita, nella forma ordinaria, mediante il processo di vigilanza gerarchica e nella straordinaria, mediante quello di ispezione: quello sul rendiconto, mediante la revisione.

101. — Sono organi di vigilanza gerarchica tutti gli uffici che rivestono in ogni caso singolo carattere di superiore gerarchico rispetto all'ufficio ed alla persona fisica su cui possono esercitare tale facoltà. In concreto, l'organo massimo di vigilanza è il Ministero al quale spetta la trattazione di ogni affare amministrativo concernente l'esercito, come un tutto, o le sue unità se per la sua importanza e portata non è conveniente attribuirlo alla risoluzione ed alla competenza delle autorità locali.

Compiono la funzione analoga nella rispettiva sfera di autorità gli uffici che corrispondono agli enti della circoscrizione militare territoriale ed ai comandi di truppa in genere: in guisa particolare, i Comandi superiori del Corpo d'armata, e di divisione; i Comandanti di brigata e di corpo.

102. — Sono organi di revisione, il Ministero, la ragioneria generale dello Stato presso il Ministero del tesoro e la Corte dei conti.

È organo il Ministero mediante la sua « Direzione generale per la revisione dei conti dei corpi » — ad eccezione dei conti del materiale d'artiglieria e genio che hanno un ufficio speciale — e mediante la sua « ragioneria » che compila il bilancio del dicastero e tiene la registrazione contabile complessiva a ciò necessaria.

È organo la ragioneria generale dello Stato, col riscontro che pratica su tutte le pubbliche amministrazioni colla compilazione dei bilanci generali di previsione e consuntivi e delle situazioni finanziarie.

È organo la Corte dei conti, per istituzione costituzionale dello Stato. Non è qui luogo a discorrere del suo ordinamento: basterà ricordare che è istituto collegiale e delibera in sezioni unite o distinte a seconda degli oggetti sottopostile. Le sue attribuizioni sono di ordine: 1° costituzionale, mediante il riscontro preventivo e successivo degli atti di spesa trasmessi dalle ragionerie certificando la loro conformità alla legge politica del bilancio di previsione e mediante la verificazione del consuntivo; 2° amministrativo, mediante la vigilanza sulla riscossione delle entrate per parte degli agenti dello Stato, sulle cauzioni e sui conti dei consegnatari e gestori di beni mobili dello Stato e mediante la liquidazione delle pensioni ed assegni del personale.

II. — **Funzione ispettiva.**

SOMMARIO. — 103. Distinzione delle sue forme. — 104. Delle ispezioni generali ed amministrative e loro organi. — 105. Cenno di diritto comparato.

103. — Al concetto generico dato sopra occorre ora aggiungere una distinzione: il mezzo ed il procedimento rimangono identici, ma l'obbietto della ispezione può essere diviso, nel senso che questa può avere una latitudine maggiore o minore di esame e di inchiesta. Le ispezioni sono quindi distinte in due specie: generali ed amministrative.

104. — « È scopo delle ispezioni riconoscere l'andamento tecnico « e disciplinare dei corpi, uffici, stabilimenti, ecc.: esaminare se tutti « i turni di servizio procedono con la voluta regolarità; provvedere « alla repressione di abusi o disordini che si riscontrassero, richia- « mando chi di ragione alla stretta osservanza delle leggi e dei rego- « lamenti, e promuovendo, all'occorrenza, dalla superiore autorità o « dal Ministero le necessarie disposizioni; fare, infine, quelle proposte « che si ravvisino opportune per ottenere istruzione proficua e salda « disciplina » (CORTICELLI, pag. 495).

« I comandanti di Corpo d' armata hanno la suprema direzione delle ispezioni generali, delle quali sono poi incaricati:

per i corpi di fanteria di linea e bersaglieri, i rispettivi comandanti di divisione;

per i reggimenti alpini, il loro ispettore;

per i corpi di cavalleria, l'ispettore dell'arma od altri ufficiali generali dell'arma: per la parte sanitaria riferentesi ai quadrupedi, il colonnello veterinario;

per i corpi di artiglieria e genio gli ispettori rispettivi dell'arma od altri ufficiali generali ».

« Tali ispezioni hanno luogo in massima una volta all'anno per i « corpi di fanteria, ogni biennio per gli altri, all'epoca e secondo il « riparto volta per volta determinati dal Ministero, il quale dà riser- « vatamente le opportune partecipazioni ai Corpi d'armata. Possono « però essere fatte in altri tempi ed improvvisamente. Esse si com- « piono alla sede dei corpi o dei battaglioni (o dei reparti corrispon- « denti) distaccati » coll'assistenza dei loro comandanti superiori e colle forme prescritte.

Le ispezioni alle direzioni d'artiglieria o genio, alle officine e stabilimenti per le armi e materiali di questi corpi, quelle tecniche agli opifici militari, quelle sanitarie ed ai commissariati si verificano in tempi

e modi speciali, sia per il loro avvenimento normale che eccezionale e mediante gli organi permanenti od accidentali a ciò destinati, i quali bene spesso adempiono e alla funzione d'inchiesta ed a quella consultiva od esercitano pure il superiore comando; come, per es., l'ispettorato generale e i direttori di sanità militare.

Le ispezioni amministrative fatte « allo scopo di riconoscere come « procede il governo economico dei corpi, constatarne i risultati e « dare norme direttive per la esatta ed uniforme applicazione delle « prescrizioni amministrative e contabili si distinguono in « ordinarie « e straordinarie ». Le prime abbracciano la gestione di un anno « e sono normalmente dopo la chiusa annuale dei conti; le seconde « sono ordinate ogni qualvolta il ministero crede conveniente e per « tutti i servizi in genere o per fatti speciali soltanto. Formano oggetto « dell'ispezione: la verificazione di cassa, la verificazione di magaz- « zino, l'esame degli atti amministrativi, l'esame dello stato delle « masse, le mense dei sott'ufficiali e il vitto della truppa, riviste all'ar- « redamento, riviste dei cavalli, registri e documenti contabili, ecc.: « Ne sono incaricati di regola i comandanti di brigata od ufficiali di « grado corrispondente, i quali sono assistiti da un ufficiale commis- « sario » (CORTICELLI, pag. 675).

La verificazione di cassa o quella del magazzino possono intraprendersi anche distintamente e per sè sole, erigendosi delle medesime appositi processi verbali.

Finalmente è forma importante di ispezione e di inchiesta la « rassegna della forza » allo scopo di accertare « la posizione effettiva della forza dei corpi: uomini e quadrupedi » al riguardo della gestione.

105. — Il bisogno generale ha indotto in tutti gli Stati il medesimo ordinamento fondamentale: e perciò anche le altre amministrazioni possiedono organi analoghi a quelli ora descritti, avvertendo però che in Germania e Francia le « ispezioni generali » sono compiute da ufficiali superiori a ciò esclusivamente destinati ed ai quali è attribuito un potere di comando supremo nella circoscrizione territoriale particolare loro attribuita. — Questi organismi sono denominati specificamente « ispezioni d'armata »; Germania e Francia ed Austria hanno eziandio ispezioni speciali delle varie armi tecniche o dei servizi; in Austria hanno carattere di uffici ispettivi anche i Comandi superiori della Landwehr Transleitana e della Cisleitana. In Russia si ha un ispettorato generale pel tiro nelle truppe, altro di cavalleria e servizi accessori. — Normalmente i Comandi superiori cumulano colle attribuzioni di comando quelle di sorveglianza tattica ed amministrativa.

Sezione Seconda.

Dell'organizzazione locale.

§ 13.

Le circoscrizioni territoriali ed i principî che le governano.

Sommario. — 106. Del fondamento teorico e delle sue applicazioni pratiche. — 107. — Le circoscrizioni territoriali possono avere una base naturale, ma positivamente nascono dalla *legge*. — 108. Del vincolo giuridico tra le circoscrizioni territoriali e l'organizzazione centrale. — 109. Dei criteri di determinazione delle circoscrizioni territoriali e della loro promiscuità con quelli per altri servizi pubblici. — 110. Tipi fondamentali del piede mobile — 111. e del piede di guarnigione. — 112. Loro applicazione nei vari Stati. — 113. Elementi della circoscrizione territoriale generale. — 114. Elementi di quelle speciali. — 115. Loro comparazione colle unità di guerra o tattiche e conseguenze che ne derivano circa al raggruppamento di queste — 116. Ordine dell'esposizione particolare.

106. — Con quale processo si sviluppi la organizzazione locale abbiamo già detto sommariamente e si dirà con qualche maggior larghezza nell'esposizione di alcune notizie storiche (v. n. 110 e segg.): ora è argomento dello studio il carattere giuridico che presentano gli enti che vi hanno parte.

In nessun altro campo dell'attività dello Stato, come in questo, della sua difesa, l'interesse a conseguirla può essere così uniformemente sentito in tutta la nazione; perchè, sia o meno circoscritta a determinati punti del suo territorio la minaccia attuale del nemico, questa genera sempre e complessivamente una perturbazione in tutti i rapporti della vita interna la quale ne è per varia guisa colpita: e per nessun altro obbiettivo forse, come per questo può aversi un'eguale intensità di consenso nella necessità di opporre tutte le forze in comune a quelle dell'avversario, onde conseguire col massimo sforzo, nel più breve tempo possibile il più efficace risultato. — E però il tipo classico di organizzazione attiva per la difesa militare dello Stato rimane sempre l'armata nella sua unità, e la sua scomposizione in organi è formale.

Ma questo principio può valere soltanto quando si abbia riguardo al momento dell'azione, in cui si deve dispiegare tutta la potenzialità

del mezzo; cioè sul *piede di guerra*: altra cosa è invece se si consideri nello stato di preparazione e di allestimento; cioè sul *piede di pace*. Allora pur rimanendo fermo il principio ideale che tutta la nazione ha obbligo di concorrere nella formazione dell'armata, entrano in giuoco circostanze e fattori di vario ordine, la cui influenza fa sì che l'unità si scomponga nelle sue parti e si costituisca una organizzazione territoriale delle forze militari, che riproduce con maggiore o minore affinità di forme e di relazioni, disseminatamente nel paese, la figura scientifica di quella, salvo, quando occorra, per effetto di un moto di raggruppamento meccanico, trasformarsi nella medesima e darle vita ed azione reali.

« L'elemento su cui si basa perciò l'organizzazione locale, essendo il territorio, ed il mezzo di cui dispone, la popolazione, la distribuzione organica e naturale di questa su quello costituisce per ciascuno Stato un fatto che esso erige ad una delle maniere principali e sistematiche per raggiungere i suoi fini ed esplicare la sua attività, cioè » in altri termini, « uno dei modi con cui l'amministrazione si organizza » (ORLANDO).

Applicando questa nozione alla dottrina dell'esercito, diremo che le unità territoriali e demografiche, nelle quali naturalmente ciascun paese si scompone, diventano le unità territoriali della circoscrizione, in quanto contengano la maggior possibile corrispondenza a trasformarsi in unità dell'armata.

107. — Da questa affermazione si potrebbe dedurre che gli enti costituiti per l'organizzazione locale della popolazione a fine difensivo dovessero ritenersi « naturali » e soltanto « riconosciuti » dal legislatore: e sarebbe errore. È bensì conforme all'intimo vero, che nessuna organizzazione legislativa può prescindere assolutamente dalla influenza esercitata dalla natura delle cose, la quale divide già essa l'unità geografica di un territorio in unità e porzioni singolari, ed a quella più grave ancora della storia, delle tradizioni, del sentimento delle popolazioni: e che a maggior ragione, a proposito delle circoscrizioni e degli enti militari, questo fatto ha una portata decisiva perchè la ragione storica demografica non ebbe quelle soluzioni di continuità nella sua efficacia operativa che nel campo politico ed amministrativo si verificarono e nelle idee e più nella costituzione organica degli Stati.

Ma, come bene osserva l'Orlando facendo e risolvendo questo quesito a proposito degli enti locali in generale di uno Stato, dal punto di vista positivo « la questione del fondamento naturale acquista una « importanza secondaria: potrà, dovrà servire di guida al legislatore, « ed in questo senso diremo eccellente quella circoscrizione territo- « riale che si uniforma completamente alle condizioni naturali e sto-

« riche del territorio »: ma « una ragion d'essere autonoma ed indi-
« pendente non potrà ammettersi per nessuna delle circoscrizioni
« territoriali »: e la circoscrizione nasce e si sviluppa per autorità e fondamento della legge. Avviene così per ciascun sistema di enti pubblici creati dallo Stato per sua cooperazione al conseguimento dei suoi fini: anche le circoscrizioni territoriali militari hanno origine dalla legge.

108. — Dato il concetto e determinatone pure il fondamento è da soggiungere alcuna osservazione intorno alla funzione giuridica che è propria degli enti territoriali. Anzi tutto le circoscrizioni e le unità territoriali hanno carattere di *persone giuridiche* in quanto possiedono amministrazione e rappresentanza, fini speciali e patrimonio, per delegazione ed in rappresentanza dello Stato: possono perciò esplicare un'azione propria e distinta rispetto agli altri enti ed agli individui. — Ma la loro costituzione è esclusivamente « emanazione diretta della gerarchia centrale » ed in continua ed immediata dipendenza da questa al fine di raggiungere l'unità delle determinazioni e dei mezzi. E però la sfera di azione a questi enti concessa non è mai in antitesi con quella dello Stato e degli organi centrali di questo, ma forma quasi una parte di un solo tutto. Quindi « questi organi dell' amministra-
« zione locale, nell'esercizio delle attribuzioni loro, sono sottoposti rigo-
« rosamente alla sorveglianza del controllo superiore » e riceveranno iniziative ed impulsi non potendone per regola possedere di proprî. E queste sono norme che tendono a mantenere il vincolo di unità in tutto l'organismo difensivo dello Stato a quello stesso modo che lo conservano con mezzi analoghi nelle altre forme delle sue attività fondamentali.

109. — Esaminato il lato giuridico del rapporto è necessario passare ora al contenuto positivo di esso, e dire quale fisionomia e quale sistemazione esso trovi nell'ordinamento.

La condizione ideale di cose sarebbe che, dal momento che lo Stato non può tenere permanentemente pronta alla campagna la sua *armata*, ma che esso deve, per supreme necessità sociali, limitarsi a preparare la nazione nelle sua unità territoriali, come naturalmente essa è distribuita, agli eventuali conflitti, mediante l' istruzione militare e la provvista degli istrumenti di guerra, la formazione delle circoscrizioni e degli enti seguisse il criterio della maggior facilità e speditezza di riunione e di passaggio all'organizzazione operativa. Ma nello Stato nessuna delle funzioni che esso è chiamato ad esercitare è così nettamente distinta dalle altre e dagli scopi e dai bisogni molteplici della società, la quale è sempre in fondo il titolare ed il fattore di questi e di quelli, che la sua considerazione possa astrarsi dall'influenza dell'ambiente generale in cui tutte si esercitano.

Così la circoscrizione territoriale militare non può prescindere dalle relazioni tra esercito e paese in un determinato momento, dalle esigenze della sicurezza pubblica, dalle tradizioni che formano lo spirito nazionale, dalla distribuzione dei centri e dalla loro importanza e della popolazione, dall'attitudine diversa ad esercitare la difesa o l'offesa verso gli altri Stati, ecc. Ad ogni modo la legislazione comparata ci insegna due tipi fondamentali cui ricondurre le varie forme: e sono questi.

110. — Alcuni Stati la cui composizione etnograficamente e storicamente non è uniforme, la cui distribuzione territoriale e tradizionale ha creato una nucleazione determinata nell'organismo loro complessivo, assumono le varie unità in cui si scompongono ormai spontaneamente, a base del loro ordinamento, spesso non solo militare, ma anche politico ed amministrativo: e gli uomini atti alle armi che in esse nacquero e sono presenti, sono ascritti ed incorporati insieme sotto le bandiere nei corpi e nelle unità di questi, le quali vi hanno stanza fissa: in questi paesi, che praticano quindi il « sistema regionale » — di cui sarà luogo a maggior discorso più innanzi — nella costituzione dei corpi « l'ampiezza delle varie circoscrizioni dipende dalla quantità « di popolazione, ossia dalle risorse in fatto di reclutamento che le « circoscrizioni stesse devono essere in grado di fornire. L'essenza di « tale sistema sta nell'avere i Corpi d'armata permanentemente costi- « tuiti con tutti gli elementi della formazione di guerra, dal che deriva « una distribuzione delle forze militari pressochè uniforme in tutto « lo Stato, dovendo ogni singola circoscrizione avere in sè tutti i « comandi, le truppe, i servizi e gli stabilimenti necessarî alla costi- « tuzione ed alla mobilitazione della unità di guerra che le corri- « sponde. È questo il sistema del *piede mobile*, col quale, in massima, i « corpi stanziano in *guarnigioni fisse* » (Corticelli. *op. cit.*, pg. 374).

111. — Altri Stati i quali presentano una medesima intima formazione, ma ritengono necessario valersi degli ordinamenti militari per influire sulla formazione del sentimento nazionale unitario e non possono in alcuna guisa comportare lo sviluppo di tendenze regionali e locali nei corpi per non comprometterlo, prescelgono il « reclutamento e la composizione nazionale dei corpi »: in questi paesi « non è con- « dizione indispensabile l'uniforme disposizione delle forze del terri- « torio; onde le circoscrizioni sono indipendenti dal termine popola- « zione. Il raggruppamento delle truppe e dei servizi sotto un determinato « comando può anche in tal caso avvenire secondo il criterio del piede « mobile; può altresì esser fatto secondo il *piede di guarnigione*, « ossia in modo non perfettamente corrispondente alla formazione di « guerra, ma come meglio conviene rispetto ad altre esigenze (istru-

« zione, accasermamento, ordine pubblico, speciale dislocazione di certe « armi) e sopratutto alle esigenze della mobilitazione, le quali in « date condizioni possono essere meglio soddisfatte con questo anzichè « col sistema del piede mobile » : questo sistema dicesi appunto *piede di guarnigione.* « Una rigorosa applicazione dell' uno o dell' altro « sistema non si verifica, in pratica, in alcuno Stato » (CORTICELLI, *ib.*).

112. — « L'Italia ha il sistema di reclutamento nazionale com- « binato colla mobilitazione regionale. I corpi d'armata e le divisioni « sono costituiti sopra un piede di guarnigione che si avvicina al piede « mobile, in quantochè ogni comando territoriale (tranne eccezioni), « ha alla propria dipendenza tutte o buona parte delle truppe che « devono entrare, nella corrispondente unità di guerra » : le guarnigioni sono prevalentemente mobili : « in Germania vige il sistema « regionale (non senza eccezioni) combinato col piede mobile; le guar- « nigioni sono fisse »: così in Austria, ma con guarnigioni non fisse: in Francia si ha pure il sistema territoriale completo con guarnigioni fisse, salvo che per Parigi; la Russia ha un ordinamento specialissimo, ma eminentemente regionale, a piede mobile ed in talune circoscrizioni addirittura a « piede di guerra ».

113. — Dato un sistema di reclutamento nazionale e la possibilità di determinare le circoscrizioni territoriali con criteri non strettamente connessi alla naturale distribuzione della popolazione, come è dell'ordinamento italiano in concreto, l'attività del Governo ha una latitudine maggiore al confronto dei paesi a sistema regionale, e però si può tener conto in questa materia delle « esigenze di vario ordine « emergenti dai rapporti fra esercito e paese » ed obbedire alle necessità « delle condizioni geografico-strategiche del territorio » di guisa che lo Stato risulti possibilmente ripartito in ben determinati « settori o « scacchieri d'operazioni, corrispondentemente anche all'andamento ed « ai caratteri delle frontiere »: per quanto si riferisce alle circoscrizioni *maggiori* le quali sono rappresentate dal *Comando di Corpo d'armata* e da quello di *Divisione militare*, questo componente dell'unità territoriale di quello. Laddove « per quanto ha tratto colle *minori*, le quali sono più « particolarmente determinate dai rapporti correnti tra esercito e paese, « conviene aver riguardo al grado di maggior accentramento o decen- « tramento che le diverse funzioni esigono ». All' uopo si è cercato « di usufruire fin dove è stato possibile la circoscrizione generale « politico-amministrativa dello Stato e si creò la circoscrizione mili- « tare soltanto a partire da quell'ordine di funzione che assolutamente « la esige » (CORTICELLI, pg. 608): così è sorto il *Distretto di reclutamento* ente locale militare vero e proprio; ed in via sussidiaria a talune delle circoscrizioni di carattere generale ed amministrativo dello

Stato, e cioè al *circondario* ed al *comune,* si sono attribuite funzioni concorrenti al fine difensivo.

114. — Questi sono gli elementi della *circoscrizione generale* militare dello Stato; è ovvio imaginare che a lato di essa esista, diversamente conformata e preordinata a disformi obbiettivi, una *circoscrizione speciale* propria a taluni mezzi i quali si estrinsecano bensì in tutto il territorio e contribuiscono all'economia complessiva, ma per avere minore intensità di manifestazioni e per essere le medesime unitarie nella specie, possono venire raggruppate e dirette in maggiori organismi: e di queste si farà particolare menzione.

115. — Fin qui ci siamo occupati dei raggruppamenti delle truppe e delle forze sul territorio nazionale, prescindendo dalla loro capacità di movimento e di azione per masse: cioè abbiamo completamente astratto dalla più importante ipotesi, cioè dall'attitudine loro all'operatività della guerra; già superiormente abbiamo accennato alla regola fondamentale dell'organizzazione locale militare consistente nella maggior possibile corrispondenza delle unità territoriali alle unità di combattimento: ci dobbiamo dunque domandare, come essa si effettui cogli elementi testè descritti.

Definisce il Corticelli: « I Comandi di Corpi d'armata e quelli di « divisione costituiscono un ramo gerarchico ad un tempo tattico e « territoriale. I distretti costituiscono un ramo esclusivamente terri- « toriale ». Perciò soltanto nei primi coincide il concetto di « unità « dell'armata » a quello di circoscrizione: e sono queste unità dette dai tecnici della scienza della guerra « unità superiori o complesse » perchè « risultanti dall'aggruppamento di determinate unità semplici « delle diverse armi e di determinate aliquote di truppe tecniche ed « amministrative, con una conveniente dotazione dei necessari « servizi ». Alle « unità semplici e inferiori » che corrispondono al frazionamento interno delle precedenti e « delle singole armi » e « specialità d'armi » non si connette alcuna circoscrizione territoriale, ma esse sono disseminate sul territorio od attribuite secondo una proporzione fissa di quantità e di qualità a ciascun Comando di Corpo d' armata e di Divisione militare ed il loro raggruppamento in centri urbani, o altrimenti scelti, è puramente « accidentale »: cioè non corrisponde ad alcuna funzione di organizzazione locale, ma semplicemente al fatto ed alla necessità di questo. Tale raggruppamento dà luogo alla formazione di un ente locale improprio, senza personalità o attributi particolari, il quale è la guarnigione o presidio.

116. — Per dare un carattere sistematico all'esposizione, noi procederemo all'esame dell'ordinamento delle circoscrizioni territoriali generali, esponendo quali siano le loro origini storicamente ed il loro

sviluppo e quali pure le unità superiori che ad esse corrispondono: poi diremo delle unità semplici od inferiori come elementi mobili delle circoscrizioni ed unità superiori; infine degli ordinamenti territoriali speciali e loro organi. — Separatamente definiremo le armi e servizi dell'esercito.

§ 14.

Delle circoscrizioni e delle unità.

I. — Cenno storico.

SOMMARIO. — 117. Sviluppo storico generale delle grandi unità — 118. e di quelle dette « semplici ».

117. — Per dire convenientemente della storia occorre prima ricondurre le sue notizie alle distinzioni fatte nel precedente paragrafo. Infatti se noi volessimo ricostruire lo sviluppo di quelle unità particolari che negli Stati a sistema del piede mobile e guarnigioni fisse, formano le unità militari, dovremmo cercare per ciascuna di esse vicende lunghe e difficili attraverso i tempi e gli ordinamenti; fare insieme della storia civile, politica, etnografica, oltrechè militare: e lo studio non avrebbe efficacia giuridica perchè il fattore della formazione loro è al di fuori ed anteriore alla legge. Dipendono esse da agglomerazioni di popolazione diversa per origine e per vicende possibili a verificarsi ancora in Stati che, come l'Impero Austro-ungarico, hanno una caratteristica mescolanza di genti e di razze e nei quali è saviezza politica dividere e riunire perchè l'attrito invincibile di un' artifiziosa unità non iscomponga il male connesso edificio politico: in tali condizioni di formazione dello Stato è mestieri assecondare il separatismo che è naturale e come per gli altri grandi servizi, così per quello dell'organizzazione militare, queste unità spontanee sono mantenute a fondamento della distribuzione e raccolta delle forze nazionali.

Altrimenti, ogni Stato può dirsi posseda, quando lo si consideri nella storia delle epoche passate, una successione di forme negli ordinamenti distributivi delle forze militari quali ciascuno ebbe già in quelli di provvista delle medesime.

Le grandi monarchie castali asiatiche ebbero eserciti o raccolti intorno alle Corti maggiori e minori e corrispondenti alle unità politiche ed amministrative — le quali anzi in quella civiltà erano precipuamente autorità militari, questa essendo all'interno ed all'esterno

la funzione massima della sovranità, a lato dell'amministrazione della giustizia e della tutela dell'obbedienza, mancando allo Stato di quei tempi ogni senso di attività sociale ed integratrice ; le repubbliche cittadinesche, che sono all'altro polo del reggimento politico nell'antichità e che chiamavano al Governo ed all'uso dei diritti pubblici tutta la popolazione libera maschile, non conoscevano invece altra unità militare che il complesso di questa e rapidissimamente passavano dallo stato di pace a quello di guerra perchè la stessa assemblea, che è il loro organo di Governo, è in sostanza, fino ai tempi aurei della loro storia, il popolo congregato in armi e deliberante. I Romani ebbero bensì un raggruppamento per origine gentilizio poi eziandio economico per effetto della famosa Costituzione di Servio Tullio, ma le unità tattiche erano sciolte nella pace e si ricomponevano nella guerra, finchè l'espansione rapida dello Stato e l'aggregazione sempre più estesa di territori non rese necessario il tenere in questi eserciti presidiarî; però il tipo rimane « mobile », le unità tattiche ed il loro comando restarono immutate, soltanto chi è capo militare assume nel paese occupato funzione di magistrato amministrativo e politico, finchè non si reputi conveniente applicare in quello l'ordinamento della « civitas ». — Una forma però degna di particolare considerazione negli ordinamenti romani è la « colonia » la quale, pur informemente, è un primo cenno di organizzazione territoriale. — I barbari non hanno unità territoriale loro propria, gli eserciti sono di occupazione e mantengono serrata più che sia possibile la loro compagine perchè essa sia maggiormente profittevole alla loro sicurezza: soltanto, quando l'occupazione si lusinga di essere permanente ed il popolo straniero cerca di confondersi col nazionale, la sovranità, in Italia la longobarda, altrove la franca, esige magistrature militari nel paese con carattere di ordinamento pur sempre mobile, le quali compiano altresì tutte le altre funzioni generali dello Stato: e sono i ducati. — Sopravviene l'Impero e si propaga ed ingigantisce il feudalesimo, il quale rompe e frantuma il territorio degli Stati, polverizza gli eserciti colla « cavalleria » e con una miriade di unità territoriali quanti sono gli infiniti per numero pinacoli delle castella che colle torri delle nuove chiese ombreggiano il chiaro sole: rintracciare un sistema di organizzazione territoriale in questa confusione inestricabile dei dominî è ormai impossibile. Dobbiamo attendere dalla monarchia, in particolar modo dalla francese, che col sorgimento delle « milizie reali » stipendiate dalla Corona ed essa serventi e che diventano stanziali e permanenti, si torni ad un ordinamento vero e proprio, stabile per legge d'uniformità: ma dall'aversi milizie di Stato e dall'essere le medesime distribuite sul suo territorio in quelle porzioni che sotto vario nome in questo raccolgono le popolazioni, al raffron-

tare tutto ciò con un ordinamento concepito con criteri quali sono i moderni, corre un lungo cammino: anzi dall'esame della storia è lecito affermare che una tradizione così ferma nei suoi principî e per lo più nelle stesse denominazioni, quale è quella che domina lo svolgimento e l'ordinamento delle « unità inferiori » o tattiche non si ha menomamente riguardo alle superiori o strategiche e territoriali. La distribuzione territoriale delle forze come è praticata negli Stati moderni corrisponde alle nuove esigenze scientifiche della guerra condotta con grandi masse: è il « Consiglio di guerra » creato in Francia nel 1787 che crea e costituisce la « divisione militare » come tipo della grande unità: è Napoleone che forma le *armate* e le divide in « corpi » e questi in « divisioni »: la brigata che a sua volta è porzione della divisione, particolarmente per la truppa di linea, è più antica; ma anch'essa ha un'origine personale dovuta alla mente militare di Gustavo Adolfo. Come questo gran re compreso della necessità di un mezzo nuovo per il momento che gli era proprio, nell'arte della guerra, trovò questo in quella formazione tattica la quale soddisfaceva a tutte le esigenze del tempo e dello stato del guerreggiare, così un altro genio suscita un altro tipo e l'opera individuale genera la condizione legislativa di un determinato paese e le circoscrizioni militari, che allora ne intersecano la unità territoriale, non hanno precedenti e relazioni storiche di alcuna sorta.

118. — Diverso discorso si potrà tenere invece, come già avvertimmo, se si parli delle unità « inferiori o semplici ». La strategia è arte tutta moderna, è arte napoleonica por eccellenza; ma dalle più remote origini ai nostri giorni, come armare e come riunire o disgiungere gli uomini, come comporli in masse da urto o disporli in strumenti razionali per un'azione da spiegarsi fuori del contatto personale col nemico e perciò provvederli di armi da gitto con sempre maggior potenzialità di effetti, come raggrupparli, data l'ampiezza delle masse complessive, perchè l'effetto e l'influenza dei comandi possano riuscire fruttuosi, come governare tutti questi problemi rispetto all'uomo singolo od all'uomo accompagnato all'elemento tattico del cavallo e poi del cannone, sono il tema di studio e di applicazione per tutti i tempi e di tutti gli eserciti.

Pur restando esso remoto dal nostro esame, poichè non ha carattere giuridico di alcuna specie, ma esclusivamente tecnico, potremo nondimeno affermare che le unità semplici hanno ormai secolarmente posseduto il tipo e le denominazioni che tengono al presente; fin da quando, cioè, colle fanterie svizzere e spagnuole e la cavalleria coordinate all'impiego delle armi da fuoco, sorsero unità di battaglione, di reggimento, di squadroni: l'artiglieria fu arma francese nel senso che

in Francia trovò per lo più le sue configurazioni normali, e colle precorritrici riforme, ciascuno dei suoi ordinamenti fondamentali.

II. — **Ordinamento positivo territoriale generale.**

119. — Già accennammo che secondo l'ordinamento generale italiano, il quale del resto contiene in sè gli elementi che sono proprî eziandio delle legislazioni degli altri Stati, le circoscrizioni sono: il Comando di Corpo d'armata: il Comando di Divisione militare: il Distretto militare.

Diciamo di ciascuna secondo il metodo espositivo prefissoci al precedente n. 116.

120. — *a*) *Comando di Corpo d'armata.* — Nell' indole delle amministrazioni accentrate e specialmente di quella della forza armata, di cui lo Stato si mostra sempre così geloso possessore « si contiene « la necessità di mantenere nelle singole parti del territorio un'autorità « la quale rappresenta il potere centrale »; il titolare di essa nella amministrazione militare è genericamente il comandante del Corpo d'armata, supremo grado, nel tempo di pace, nell'esercizio effettivo del governo locale.

Essendo l'organo immediato del Ministero e del Comando supremo è naturale che il comandante del Corpo d'armata rappresenti nel territorio di sua giurisdizione, in parte, quello che è il Ministero ed il comandante supremo in quello nazionale, cioè nel tutto; e che nello esercizio delle sue facoltà e poteri esso si proponga di ricondurre all'unità tutti gli organismi e gli enti che gli sono sottoposti, onde conseguire lo scopo che nell'economia generale è proposto alla « grande unità » la quale egli dirige e comanda e di ricollegarla poscia alla maggiore somma, lo Stato e la sua armata.

E però come ad esso fanno capo tutti i Corpi, le armi ed i servizi relativi, così esso a sua volta è organo del ministero e degli uffici di questo presso di quelli, ne riceve gli impulsi direttivi e regolatori, irradiandoli a sua volta verso la periferia del suo organismo e trasformandoli per quanto può, in atti di integrazione e più ancora di stretta amministrazione.

121. — Il comandante adunque, adempie in generale all'ufficio di capo supremo di tutta la gerarchia locale ed agisce come rappre-

sentante delegato dell'autorità ed amministrazione centrale per l'attuazione dei fini da essa dipendenti, sia con attribuzioni proprie, sia col regolamento e la sorveglianza sulle attribuzioni degli organi sottoposti.

E perciò in concreto, nell'ordine delle funzioni proprie si comprende:

1° provvedere alla pubblicazione, conoscenza ed esecuzione delle leggi nei limiti della parte del territorio dello Stato che gli compete;

2° emanare con facoltà giuridicamente implicita nei suoi poteri, norme e provvedimenti generali e speciali, in conformità alle leggi e regolamenti e norme di cui è incaricato per l'applicazione, onde trasformarla in atti concreti ed individuali, che hanno validità obbligatoria per i suoi subordinati, mercè i quali esercita « un' ingerenza diretta nella disciplina e nell' istruzione e nel servizio interno ed esterno e nella preparazione alla mobilitazione »;

3° esercitare le attribuzioni particolari nei casi espressamente previsti dalle leggi.

Nell'ordine delle funzioni di regolamento e di sorveglianza:

1° vegliare sull'andamento di tutte le amministrazioni sottoposte, ad eccezione « dei rami rispondenti a bisogni generali o di natura « puramente tecnica od amministrativa i quali dipendano direttamente « dal ministero »;

2° assumere ingerenza diretta nelle stesse amministrazioni nei casi speciali in cui si verifichino emergenze straordinarie.

Queste sono le funzioni giuridicamente considerate e raccolte in categorie, del comandante il Corpo d'armata: sono da aggiungervi quelle di carattere tecnico.

122. — Il « Corpo d'armata » considerato tecnicamente è una unità contenuta e contenente: è contenuta, in quanto, nel tempo di guerra, va a formar parte dell' « armata », la quale proporzionatamente al compito strategico che le può essere attribuito, risulterà di un numero maggiore o minore di Corpi d'armata; ed è perciò organismo accidentale ed indeterminato: è contenente, in quanto a sua volta e nel tempo di pace ed in quello di guerra, ed amministrativamente e funzionalmente, si scompone in altre unità superiori, cioè le « divisioni ». Il Corpo di armata « si compone di 2 divisioni o 3 al massimo con un numero di batterie in più per raggiungere un totale di 96-120 pezzi » dice il Corticelli, riferendosi ai tipi sul piede di guerra, con reparti di cavalleria e servizi adeguati e con una forza da 30 a 36,000 uomini. Nell'ordinamento italiano il Corpo d'armata consta di due divisioni, di reparti e servizî; territorialmente corrisponde alla *regione* geografica e storica, la quale non è però circoscrizione legale dello Stato.

123. — Per qualunque specie di essa « il comandante di Corpo d'armata esplica la sua azione per mezzo dei comandanti delle divisioni e dei direttori dei servizi di sanità e di commissariato » e possiede un organo ausiliario nell'*ufficio di Stato Maggiore* che fa parte del suo quartier generale, ed è assegnato al « servizio delle truppe » comprese nell'unità e nel territorio immediatamente; e nelle direzioni dei servizi i cui capi sono parimenti membri dello stesso quartier generale, presiedendo alla gestione ed esercitando il comando dei loro reparti.

124. — *b*) *Comando di Divisione.* — Il comandante della divisione è all'immediata dipendenza del comandante di Corpo d'armata e, in base « alle direttive che ne riceve, esercita piena autorità di comando « e di direzione in ogni cosa concernente la mobilitazione, la disci- « plina, il servizio e la istruzione di tutte le truppe stanziate nel ter- « ritorio di sua giurisdizione e dei servizi che funzionano nel terri- « torio stesso per i bisogni esclusivi della divisione »: ha la superiore direzione sui presidî, comunica coi comandanti delle truppe e coi capi di servizio per quanto si riferisce agli affari di sua competenza, dispone del personale, ecc.: in generale esercita le funzioni di comandante immediato nel proprio territorio.

Considerate giuridicamente le sue funzioni secondo il concetto riassuntivo ora datone, le categorie di esse corrispondono a quelle già fissate per il comandante superiore, salva l'ampiezza dell'esercizio loro; infatti, il comandante di divisione è organo gerarchico subordinato, serve a localizzare l'esecuzione delle leggi e l'azione governativa concorrendo a questa nella propria sfera: non diversamente dal punto di vista tattico. La divisione è anzi l'unità tattica strategica e logistica per eccellenza, possiede tutti gli elementi del moto, dell'azione e della conservazione in misura tale che essa è capace di conseguire un dato obbiettivo colle forze proprie disponendo di tutti i mezzi adatti e necessari a farlo: essa, secondo sempre il Corticelli, ha « non meno di 12 battaglioni (2 brigate di 2 reggimenti a 3 battaglioni) con un numero di batterie variabile da 3 a 6 (da 24 a 36 pezzi) » con reparti delle armi complementari e dei servizi costituiti in apposite sezioni. Possiede un « ufficio di Stato Maggiore » ed un « quartier generale ».

Considerata nell'estensione di giurisdizione territoriale che le è attribuita nell'ordinamento dello Stato, si può affermare che nella disformità quasi universale, resta fermo questo dato di fatto, che cioè essa comprende due o più *provincie*.

125. — *c*) *Distretto militare.* — Fin qui parlammo e supponemmo di unità ormai composte ed organizzate: è naturale che alla base della circoscrizione territoriale militare si trovi invece un organo che abbia la funzione e la capacità precipue di raccogliere i mezzi

personali e reali onde si costituiscono le unità superiori: questo ufficio è rappresentato in tutti gli ordinamenti dal *Distretto militare*, il quale corrisponde ad un'unità di superficie e di popolazione tale da poter consentire il regolare adempimento di tutte quelle operazioni, le quali non devono compiersi dagli enti locali politico-amministrativi, per essere questi eccessivamente frazionati, e nemmeno dalla *provincia* o da enti superiori per non cadere nell'opposto inconveniente dell'esuberanza: rappresenta pertanto una circoscrizione particolare di carattere intermedio la quale forma il vincolo sistematico tra l'organizzazione civile e militare dello Stato; è l'organo primordiale della sua organizzazione difensiva.

« I distretti sono basati sul riparto politico-amministrativo dei cir-
« condarî (su quello delle provincie, quando queste siano piccole o
« non abbiano suddivisione in circondarî), affine di ottenere un più
« conveniente decentramento rispetto alle funzioni loro di reclutamento
« e di mobilitazione. Sarebbe bene sotto questo aspetto che avessero
« tutti presso a poco uguale popolazione; ciò non è possibile, date le
« nostre circoscrizioni civili, che presentano grandissime differenze:
« si è però cercato di rimediare alle ineguaglianze troppo forti col
« dare doppia capacità di lavoro ad alcuni di essi distretti ».

Così precisato nella sua esistenza formale, occorre dire ora delle funzioni in generale di questo ente locale: la classificazione qui si restringe dal punto di vista giuridico: il distretto militare si trova alla base dell'ordinamento e però non può avere funzioni direttive di alcuna specie; esso è organo di esecuzione per eccellenza: ma ciò che perde nella quantità delle attribuzioni, non perde però nella qualità delle medesime: esso ha immediato e continuo contatto colla popolazione, perciò spiega un'attività il cui contenuto è quasi completamente obbietto di rapporti giuridici e subisce un regolamento legislativo e scientifico del massimo interesse.

126. — E però determinando, come si è fatto sopra, in categorie generali, le sue funzioni possono distinguersi in questi ordini:

1° è organo dello Stato e delle amministrazioni superiori del dicastero e dei comandi, per la pubblicazione ed esecuzione generale delle leggi, regolamenti, decreti, ordini che riceve e diffonde come loro rappresentante;

2° esercita giurisdizione propria sulla popolazione, per quella porzione di essa che è soggetta all'obbligo della prestazione del servizio militare, e su taluni mezzi reali dalla medesima posseduti, in ordine al bisogno difensivo, conforme ai principii di diritto che esporremo in luogo opportuno;

3° esercita le attribuzioni amministrative e di comando stabilite nelle leggi conforme ai casi particolari contemplati da esse.

In linea di fatto sistematicamente si può affermare che « il distretto « è l'organo dell'autorità militare in tutto ciò che concerne il servizio « di leva e la requisizione dei quadrupedi e veicoli ed è centro di « formazione dei reparti di milizia territoriale di fanteria e dei plotoni « speciali per la ora detta requisizione. Provvede quindi alla chiamata « degli inscritti in leva ed al loro invio ai corpi, alle spese di leva, « alle visite e rassegne semestrali degli uomini in congedo, all'ammi- « nistrazione della milizia territoriale di fanteria, al mantenimento delle « dotazioni e rendiconto delle spese della milizia comunale, al man- « tenimento delle dotazioni per le commissioni di requisizione qua- « drupedi, ecc. »: all'esercizio di speciali incarichi amministrativi per conto dei corpi, ecc. (CORTICELLI).

In questa sua multiforme attività l'ufficio di distretto militare non solo è in continua ed immediata relazione con tutti gli uffici e le autorità militari, ma eziandio e cogli individui, come si è detto, e cogli altri organi territoriali dello Stato e cioè: colla provincia e la prefettura che ne costituisce la rappresentanza burocratica governativa, il circondario e la sottoprefettura che è di esso l' organo e l' ufficio attivo per quanto il medesimo sia da riguardare come mera circoscrizione piuttosto che persona giuridica mancando di vera rappresentanza e di patrimonio; col comune ed il sindaco, infine, che formano coi testè accennati, altrettanti suoi organi — gli ultimi di importanza veramente fondamentale — ausiliari.

III. — **Ordinamento positivo delle unità semplici.**

SOMMARIO. — 127. Concetto e forme della « unità semplice »: suo duplice carattere. — 128. Del reggimento e della compagnia come tipi di essa. — 129. Dell'organizzazione interna loro propria. — 130. Di alcune unità con carattere tattico e senza personalità giuridica. — 131. Scomponenti delle medesime. — 132. Di un organo locale di carattere amministrativo e di gestione. — 133. Organismi locali accidentali.

127. — Occorre ritornare per un momento alla nozione data del « Corpo di divisione » e ricordare che esso è qualificato « unità tattica per eccellenza », perchè composta in « modo da soddisfare principalmente a tutte le esigenze del combattimento »: le unità semplici che la formano in via principale, devono quindi possedere la capacità e le attitudini al combattimento in sommo grado: saranno perciò unità eminentemente « tattiche ». Quali siano i requisiti tecnici necessarî a questo fine, esula dal presente esame: è da una parte argomento di indagine storica; di studio e di ricerca delle scienze della guerra dall'altra; qui l'esame è formale. Dice lo Stein: « il fondamento della

« grandezza di queste unità semplici di combattimento consiste nel « numero d'uomini che nella loro collettività possono essere condotti « dalla volontà di un solo individuo e perciò considerati come ente « a sè »: la condizione di fatto e di diritto in cui il comando diretto può essere esercitato è l'altro termine e criterio dell' organizzazione: quindi « ogni unità possiede un determinato contingente di truppa ed « un'organizzazione unitaria di comando che fa capo ad un ufficio in « virtù del quale essa mantiene le proprie relazioni col corpo cui « appartiene ». Ma il vincolo unitario non è soltanto estrinseco: l'abitudine storica dà a queste unità carattere altresì di personalità trascendente l'accidentalità dei loro componenti; il fatto della necessaria riunione in una società in cui ogni individuo sente comune e pratica la vita, le azioni, i bisogni, gli scopi, sviluppa un senso di intima profonda coesione morale e di fatto che l' organizzazione non può rompere, ma è interessata a favorire e cementare poichè se ne ripromette maggior bontà di risultati. Onde mentre per lor natura sono « tattiche » queste unità, non appena la mutazione radicale dei sistemi e delle norme trasferisce dall'individuo allo Stato la cura e la provvista del suo fabbisogno, è spontanea l'attribuzione ad esse anche delle funzioni « amministrative » che le riguardano; dal momento che porre a loro fianco un organo diverso, a questo scopo, sarebbe intralciare l'azione dell'uno e dell'altro, creare un dualismo ove è unità, togliere al capo tattico quel carattere simpatico di « padre della famiglia » che gli procura fedeltà, devozione, che gli dà modo di dirigere e governare, che gli assicura la vera padronanza del mezzo.

128. — Queste unità di carattere promiscuo sono il reggimento e la compagnia — lo squadrone (o sotnia) e la batteria a seconda dei corpi —: il primo ha per fondamento l'*arma*, la seconda l'*uomo-soldato*: entrambe possedono un capo diretto, ufficiale colonnello e capitano; ed una massa o truppa legata a quello per mezzo di altri ufficiali in sott'ordine. Entrambe esercitano funzioni tattiche ed amministrative analoghe, cioè: manovrare e combattere; ricevere e distribuire le somministrazioni, sotto qualsiasi forma, dalle unità superiori o dal dicastero ricevute, alle inferiori ed agli individui; entrambe alimentano uno « spirito di corpo » proprio, che non è tra gli ultimi stimolanti del valore e della bravura.

129. — Per il disimpegno delle loro funzioni amministrative il reggimento e la compagnia hanno organi ed agenti gestionarî. Presso il reggimento è il *deposito* al quale ufficio incombe « la tenuta dei « ruoli e la cura e l'amministrazione dei materiali occorrenti alla mobi- « litazione del reggimento ed alla costituzione dei reparti di Milizia « mobile e sussidiarî che dal medesimo devono essere formati in stato

« di guerra; in pace, provvedere alla vestizione ed all'armamento delle « reclute e dei richiamati per esercitazioni » e che sono ad esso indirizzati dal comando del distretto nella cui circoscrizione sono domiciliati.

Organo della gestione reggimentale è il Consiglio d'amministrazione, corpo collegiale deliberativo, sedente presso il *deposito*, in via normale, del corpo; al Consiglio di amministrazione è annesso un ufficio per la tenuta della contabilità e per le mansioni di cancelleria; il cui insieme costituisce la così detta « maggiorità ». Più ampî dettagli seguiranno più sotto (v. n. 132).

Presso la compagnia, il cui amministratore è il solo comandante, si hanno agenti speciali nei sergenti o furieri di contabilità che attendono alle annotazioni del movimento del personale e degli assegni che gli si riferiscono.

I comandi di queste unità fondamentali possedono inoltre un organo ausiliario per l'esercizio delle loro attribuzioni; il primo nell'*adjutantur* — uso la parola tedesca in mancanza di corrispondente italiana — istituto che ha i suoi immediati rappresentanti nei nostri aiutanti maggiori in 1ª e 2ª, il secondo nell'*attendente* poichè nel concetto scientifico, brillantemente determinato dallo Stein, esso dovrebbe essere il soldato di fiducia e cooperatore del capitano.

Naturalmente ciò che si dice della compagnia vale analogamente per lo squadrone, o la batteria, ecc.

130. — Per completare questi cenni è mestieri ancora soggiungere qualche notizia su altri raggruppamenti di forze che rappresentano i mezzi di passaggio, rispetto allo sviluppo ed al maneggio di manovra delle masse, tra le unità inferiori e verso le superiori.

Le unità elementari — compagnia, squadrone, batteria — in base a criterî strettamente tecnici possono all'infuori ed al disotto dell'unità del loro corpo, cioè del reggimento, formare nella loro riunione altre unità tattiche, le quali sono rispettivamente il battaglione per la fanteria, il mezzo reggimento o divisione per la cavalleria, il gruppo o divisione o brigata di batterie per l'artiglieria.

A sua volta il reggimento è porzione della brigata — di fanteria o di cavalleria, l'artiglieria avendo in Italia un ordinamento speciale di cui al seguente n. 135 — la quale non ha personalità nè giurisdizione speciale, ma rappresenta nel suo comando un ufficio alla dipendenza diretta del comandante di Divisione militare, nel cui territorio si trova attualmente, destinato « ad esercitare una continua ed immediata vigilanza « sul retto governo, sull' istruzione, sulla disciplina, sull' amministra- « zione ed in genere sul buon andamento di ogni servizio nei reggimenti « sottoposti »: a sopraintendere inoltre all'osservanza delle leggi in tutti gli altri casi stabiliti dalle medesime e secondo gli incarichi affidatigli.

Il comandante di brigata è coadiuvato da un particolare ufficiale « aiutante ».

131. — Come abbiamo fatto per le « unità superiori » aggiungiamo anche per le « inferiori » alcuni dati statistici, secondo l'avviso attendibilissimo certamente, del Corticelli: « la brigata si compone di « 2 reggimenti di fanteria, di 2 o 3 di cavalleria, di 2 reggimenti d'arti« glieria; il reggimento di 3 o 4 battaglioni di fanteria, di 4, 5 o 6 squa« droni di cavalleria, di 2, 3 o 4 gruppi di batterie d'artiglieria, di « un numero variabile di reparti del genio; il battaglione di fanteria « può variare da 3 a 6 compagnie, normalmente è di 4: il mezzo reggi« mento o divisione di cavalleria di 2 o 3 squadroni; il gruppo o bri« gata di 2 a 4 batterie ».

132. — L'abbiamo accennato poco fa discorrendo del reggimento, ma ci intratteniamo ora particolareggiatamente sopra un organo di carattere eminentemente locale, ed è il Consiglio d'amministrazione.

I Consigli d'amministrazione, per quanto identico sia il loro funzionamento, sono però estrinsecamente di due specie: si hanno i Consigli d'amministrazione permanenti, i quali corrispondono in massima ad ogni corpo, istituto, direzione, stabilimento, ecc. e si formano presso i rispettivi depositi, e quelli eventuali, i quali sono di reggimento, quando questo sia separato dal proprio deposito, o di distaccamento, quando le unità, non inferiori al battaglione, brigata e mezzo reggimento secondo le armi, si trovino in diversa residenza. Possedono altresì Consiglio d'amministrazione i distretti militari di reclutamento quando abbiano sede nei capiluoghi di Divisione militare (siano cioè distretti militari di prima classe).

I Consigli d'amministrazione si compongono normalmente di 4 ufficiali; sono membri di diritto, fino a coprire tale numero, gli ufficiali superiori, poi gli inferiori in ordine di grado e di anzianità: è presidente, il comandante del corpo o distaccamento o il capo servizio: tra i membri uno degli ufficiali superiori temporaneamente e per nomina del Ministero, o permanentemente, e ciò avviene conformemente alla struttura dell'istituto cui si riferisce, o in difetto il comandante medesimo, funge da relatore; altro membro o il direttore dei conti od altro ufficiale contabile, da segretario.

Le funzioni dei Consigli rivestono « doppio carattere secondo che si « considerano nei loro rapporti col Ministero, oppure di fronte alla « rispettiva amministrazione interna. Sotto il primo aspetto sono sem« plici gestionarî dell'amministrazione centrale, sotto il secondo presen« tano tutti i caratteri di amministrazione autonoma completa, avente « in sè gli elementi della direzione, della gestione e del controllo ». Essi « esercitano collegialmente le funzioni di direzione (tranne alcuni

« atti riservati al comandante) e quelle di controllo. Queste però sono « più particolarmente adempiute per il Consiglio dal relatore, al quale « spetta la iniziativa delle proposte circa l'andamento economico del « corpo, la vigilanza sugli agenti del Consiglio ed il controllo diretto « di tutte le operazioni che ne interessano la gestione ».

I Consigli agiscono sotto la responsabilità collettiva ed individuale dei loro componenti per tutti gli atti che sono compiuti: per il disbrigo degli affari è loro sottoposto un « ufficio di amministrazione » alla direzione del relatore e che è ripartito in 3 sezioni: 1ª conti e cassa; 2ª magazzino; 3ª matricola, nelle quali funzionano gli ufficiali con particolare impiego: sono pure da riguardarsi come agenti mediati del Consiglio, « i comandanti di compagnia ed unità corrispondenti, i « direttori delle infermerie, mense, scuole, ecc. ed ogni altro ufficiale « che abbia permanentemente o temporaneamente maneggio di denaro « o di materie per qualsiasi servizio ».

Quale sia il carattere giuridico degli atti che costituiscono la gestione si dirà nel libro III parlando dell'attività degli organismi militari nel « governo delle cose » (v. n. 241 e segg.).

133. — Finalmente per completare l'indicazione degli organi locali che rivestono carattere generico avvertiremo che si può verificare l'eventualità di dover provvedere a certi bisogni di carattere comune a più corpi viventi nello stesso luogo colla formazione di Commissioni presidiarie, cui tutti i medesimi concorrono per rappresentanza e che per quel dato servizio — ad esempio sulla provvista dei viveri freschi alle truppe o dei foraggi per i quadrupedi — agiscono di conserva ed analogamente, nelle forme, a quello che fanno solitamente i Consigli d'amministrazione.

IV. — Ordinamenti speciali

SOMMARIO. — 134. Carattere di questi ordinamenti. — 135. Esposizione dei medesimi.

134. — Sotto questo titolo raccogliamo le norme che presiedono alla distribuzione ed al raggruppamento delle unità appartenenti ad alcune armi e servizi, le quali per estensione territoriale e per denominazione non corrispondono alle forme nei precedenti numeri esposte sia perchè ad esse convenga, per la stessa rarità degli uffici una più larga comprensione nei Comandi superiori, sia perchè, data la indole speciale delle loro funzioni, si deva tener conto di altre circoscrizioni generali dello Stato e procurar di connettere nel modo più opportuno le une alle altre.

Tuttavia i principî regolatori del diritto rimangono identici, il carattere fondamentale delle persone non muta menomamente ed i rapporti che intercedono tra queste speciali unità e l'organizzazione centrale e locale e le stesse unità minori e semplici che ne sono comprese, riposano su norme affatto analoghe.

135. — Ciò premesso, ecco senz'altro tali ordinamenti speciali:

1° *Arma dei Reali Carabinieri:* assai impropriamente detta « arma », è istituita per la tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico; porta un nome tradizionale per quanto lontano ormai dal suo significato primitivo; questo « corpo » dipende promiscuamente da tutti i Ministeri, dell'interno, della guerra, e della marina, e dalle altre autorità politico-amministrative e giudiziarie, che si valgono della sua attività conforme a tali scopi. In guerra fornisce « guide e polizia » presso le truppe in campagna o concorre nelle unità tattiche.

Ha un Comando speciale presso il centro dello Stato ed il Ministero; ha circoscrizioni proprie corrispondenti in complesso alle altre del Corpo d'armata e della Divisione militare che si denominano « legioni territoriali e divisioni »; le sue unità semplici sono la compagnia e la tenenza; la sezione e la stazione. Vi sono compagnie distaccate presso gli arsenali ed una legione allievi. — Appartengono all'Arma anche le « guardie del Re ».

2° I Comandi territoriali d'artiglieria, i quali organi sono distinti in comandi di artiglieria da campagna e sono 6 con circoscrizioni speciali estendentesi a più Corpi d'armata ed in Comandi di artiglieria da costa e da fortezza che sono tre per sorta. « Tali Comandi esercitano nel territorio di loro giurisdizione il Comando delle truppe d'artiglieria di tutte le specialità e dirigono i servizi dell'arma eccetto quelli tecnico-amministrativi degli stabilimenti, i quali sono alla dipendenza dei relativi ispettori. Esse dipendono, personalmente e per quanto riguarda il loro personale d'ufficio dai Comandi del Corpo d'armata nel cui territorio hanno sede; per le funzioni ordinarie della loro carica rispetto alle truppe dal Comando di Divisione militare, per le istruzioni speciali e per il servizio tecnico-amministrativo del materiale dei reggimenti e delle Direzioni dagli ispettori competenti; per il personale civile addetto ai varî servizi direttamente dal Ministero. Sulle truppe dipendenti hanno analoghe funzioni a quelle dei comandanti di brigata di fanteria e di cavalleria; esercitano cioè continua vigilanza sul retto governo, sulla disciplina, sull'amministrazione e sugli apparecchi di mobilitazione; invigilano anche sulle Direzioni e curano che le fortezze del territorio di loro giurisdizione abbiano le dotazioni stabilite e tutto in esse sia ordinato e disposto in modo da assicurarne il pronto apprestamento a difesa ».

3° Le Direzioni territoriali d'artiglieria provvedono al servizio, cioè alla conservazione, movimento e distribuzione di tutto il materiale detto d'artiglieria, non in consegna ai Corpi, si trovi esso nei magazzini o in dotazione delle piazze. A tale scopo dispongono di officine, di laboratorî per riparazioni, trasformazioni ed al caso, nuove costruzioni. Sono organi loro subordinati le sezioni staccate in località fortificate od in presidî importanti. — Corrispondono territorialmente alle Divisioni militari, od ai grandi centri della marina militare.

4° « I Comandi territoriali del genio hanno rispetto alle truppe « attribuzioni analoghe a quelle dei Comandi di brigata di fanteria e « di cavalleria; rispetto alle Direzioni ed ai servizi territoriali, ne « invigilano sotto la diretta dipendenza del Ministero il buon anda« mento tecnico ed amministrativo. Personalmente i comandanti dipen« dono dal Comando di Corpo d'armata nel cui territorio risiedono e « per quanto riflette l'indirizzo delle istruzioni e dei servizi a loro « sottoposti anche dai Comandi degli altri Corpi d'armata nel cui terri« torio hanno giurisdizione. — Corrispondono territorialmente al rag« gruppamento di più Corpi d'armata ».

5° Le Direzioni territoriali del genio sono organi per lo studio e l'esecuzione dei progetti di fabbricati militari e di opere di fortificazione e per la amministrazione, manutenzione e miglioramento di detti immobili; rappresentano l'amministrazione militare nei giudizi civili riguardanti il servizio territoriale ed in tutti gli atti che per delegazione del Ministero si stipulano per convenzioni, concessioni, obbligazioni e simili. — Sono loro organi le sotto direzioni; le sezioni e gli uffici locali. — Le direzioni e sotto direzioni corrispondono ai Comandi di Corpo d'armata e di Divisione militare; le sezioni ed uffici locali hanno una determinante propria.

6° « Le Direzioni di sanità hanno ufficio di direzione tecnica « e di alta vigilanza per tutto quanto concerne il servizio sanitario « in ciascun Corpo d'armata nel quale si trovano. I direttori (colonnelli) « dipendono dal Comando del Corpo d'armata ed altresì dai Comandi « di Divisione per quanto ha tratto col personale, col servizio sanitario « e colla mobilitazione. Rispetto alle truppe di sanità hanno ufficio di « brigadieri; essi compiono le ispezioni tecniche ed amministrative « degli stabilimenti sanitari dipendenti e provvedono ad assicurare in « ogni tempo il servizio con opportune destinazioni del personale ».

7° « Le Direzioni di commissariato sono istituite presso i « Comandi di Corpo d'armata, ed hanno giurisdizione su tutto il terri« torio relativo; sopraintendono a tutto il servizio tecnico ammini« strativo di loro competenza; dipendono dal Ministero per il funzio« namento degli stabilimenti e per certi servizi di carattere generale,

« (acquisti di derrate, stipulazioni di contratti, controllo e vigilanza « sulle imprese), dai Comandi di Corpi d'armata e di Divisioni militari, « nel cui territorio operano per l'esecuzione del servizio ed il soddi- « sfacimento del bisogno delle truppe ». Si hanno in loro sott'ordine le sezioni di commissariato presso i Comandi di Divisione ed alcuni uffici locali. Si attende però alla riforma dell'organizzazione attuale nel senso di mantenere alla *Direzione* carattere e funzioni di ufficio superiore, ma dare le attribuzioni esecutive alle *Sezioni* di commissariato da istituirsi in ciascun capoluogo di Divisione militare.

8° Sono organi territoriali, finalmente, con circoscrizione ed ordinamento proprio i Comandi militari permanenti di stazione ferroviaria — ai quali si possono aggiungere altri Comandi straordinarî in tempo di guerra — esistenti nei maggiori centri ferroviari, i quali hanno per competenza il regolamento del passaggio di truppe e la sorveglianza dei militari in viaggio.

§. 15.

Armi e servizi nell'esercito.

SOMMARIO. — 136. Definizione secondo il Corticelli delle « armi, servizi e corpi » — 137. Indicazione delle forme principali dei « servizi ».

136. — Dice il Corticelli: « Dipendentemente dai mezzi di azione « e dagli scopi cui mirano i varî personali deriva la distinzione e « denominazione in *armi* e in *servizi* oltre a quella in *corpi*.

« Le armi propriamente dette sono tre: *fanteria*, *cavalleria*, *arti-* « *glieria*, essendochè ognuna di esse fa uso di un particolare mezzo « di offesa: fucile, cavallo, cannone ed adopera modi di combattere « in relazione a tali mezzi. Non vuolsi però negare il carattere di « arma agli zappatori e minatori del genio, in quanto essi concorrono « nella guerra campale, e specialmente in quella d'assedio, all'azione « offensiva e difensiva, impiegando all'uopo armi proprie siano pure « specialissime quali la zappa (approccio) e la mina. La nostra legge « d'ordinamento classifica infatti il genio come arma. In egual modo « classifica, per estensione di significato, i *carabinieri* — e ciò già « ricordammo — i quali però se considerati tatticamente non sono « altro che fanteria (o cavalleria, se a cavallo) ».

« Tutti gli elementi di un esercito non qualificati arma, costitui- « scono *servizi* ».

« Per *corpi* si intendono determinati reparti d'arma e servizi « aventi personalità giuridica ed amministrativa, ossia eretti in ente

« morale (reggimenti, distretti, istituti, direzioni, ecc.). In senso orga-
« nico la parola Corpo serve però anche a disegnare il complesso di
« un'intera specialità di truppa o di un dato servizio come, ad esempio,
« Corpo del Commissariato, Corpo contabile, ecc. ».

« Altra volta era in uso la distinzione in armi di linea ed armi
« speciali, la prima applicata alla fanteria ed alla cavalleria, la seconda
« all'artiglieria e al genio. Coi modi di combattere o meglio di schie-
« rarsi in battaglia, giusta i dettami della vecchia tattica c'erano vera-
« mente *milizie di linea e fuori linea* nelle tre armi — queste e le
« vicende del progresso meccanico degli strumenti di offesa sono i poli
« entro cui si muove tutto il movimento storico dell'arte militare fino,
« si può dire, al Grande Federico e il semplice richiamo alle più note
« storie militari, quella del Corsi per nessuno sconosciuta, può per-
« suadervi il lettore — ma al presente quelle denominazioni nel senso
« su accennato non hanno valore. Resta tuttavia l'appellativo *di linea*
« alle brigate ed ai reggimenti di fanteria propria per semplice distin-
« zione di linguaggio rispetto ad altre truppe parimenti di fanteria
« (bersaglieri, alpini, ecc.). Quanto all'espressione *armi speciali* essa
« non fu mai esatta nè razionale perchè tutta un'arma non può essere
« speciale; ogni arma può avere bensì truppe di varie specialità ».
Si potrebbe soggiungere che questa denominazione, per quanto impropria, ha vestigia eminentemente storiche, ma entrare in queste discussioni non è compito nostro.

137. — Noi abbiamo finora esposto la dottrina delle « persone » — quelle che il Corticelli tecnicamente chiama « Corpi » — e ciò dovevamo fare, data l'indole giuridica dello studio; esaminare quali siano « le armi ed i servizi » nei loro caratteri e requisiti e nel loro funzionamento è tema di esclusiva spettanza delle scienze militari, perchè, giova forse ancora una volta ripeterci, noi ci asteniamo da quanto può essere l'atteggiamento, ed il motivo di questo, che le truppe assumono nel loro impiego.

Tuttavia per completezza della dottrina, seguendo l'esempio dello stesso Stein — il quale però sovrabbonda spesso ed invade l'altro campo — come precisammo colla definizione del Corticelli quali sono le armi, aggiungiamo che « i servizi » dei quali discorremmo già e parleremo ancora altrove (libro III, sez. 1ª) comprendono in generale queste forme:

1° l'Intendenza militare, cui nel nostro esercito sul piede di pace corrisponde parzialmente il Commissariato; 2° il servizio di gestione amministrativa, quando non sia compiuto dalla stessa Intendenzieria e che è disimpegnato dal Commissariato e dal Corpo contabile; 3° il servizio di assistenza religiosa e sanitaria conseguito dalle cappellanie

militari se o quando funzionano, e dai medici, e personale ad essi aggregato, militari; 4° il servizio di trasporti e comunicazioni in campagna, e sussidiariamente ai mezzi ordinarî dello Stato, cui provvedono e l'arma d'artiglieria ed altre specialità: ferrovieri, telegrafisti, pionieri, ecc.; 5° la polizia giudiziaria ed amministrativa da campo in quanto curi la sicurezza generale delle truppe fuori delle abituali residenze e si incarichi degli individui militari separati dalle unità o corpi cui appartengono, e dia infine esecuzione alla giustizia militare, ecc.

SEZIONE TERZA

Del rapporto giuridico nel servizio.

SOMMARIO. — 138. Divisione della materia in questa sezione contenuta.

138. — L'ampiezza maggiore della materia, la sua particolare importanza, dal momento che « il reclutamento, come dice il Corticelli, « è la più importante istituzione di uno Stato », la quale richiede un'adeguata larghezza di esposizione, la molteplicità delle norme che la riguardano, esigono che, pur tenendo ferma l'applicazione del metodo nell'esposizione, si faccia in questa una suddivisione formale più minuta di quella che si è finora praticata.

E però si raccoglieranno dapprima alcuni cenni storici sulla vicenda e la trasformazione delle idee e degli istituti che esse rappresentano, attraverso i tempi, in questa materia, poi si dirà dell'ordinamento positivo ed anche di questo distintamente secondo il fine che si propone e la diversità del mezzo di cui si vale, tenendo conto per quello che può toccare le linee fondamentali, della fisionomia caratteristica degli istituti, nelle legislazioni dei diversi Stati, in confronto della legislazione italiana.

ARTICOLO 1.

Cenni storici e comparativi.

§ 16.

Sviluppo storico generale.

SOMMARIO. — 139. La storia militare è storia politica e sociale; da questa connessione nasce il fondamento giuridico del rapporto. — 140. L'obbligazione militare nei popoli primitivi — 141. e nell'antichità. — 142. Nel Medio Evo. — 143. Dalla rinascenza monarchica. — 144. L'obbligazione politica e sociale negli ordinamenti contemporanei. — 145 Carattere storico del servizio professionale. — 146. Sviluppo attraverso i tempi dello stesso.

139. — Affacciarsi la storia generale del rapporto giuridico, creatosi nelle diverse epoche e civiltà, fra lo Stato e chi lo difende colle armi, è in pari tempo considerare tutto l'ordinamento militare

di ciascuna di esse nella sua parte fondamentale, da un lato, e tutta la costituzione politica e sociale relativa, dall'altro; poichè quello rispecchia indubbiamente questo. Compiere un'analisi così vasta non è qui luogo, nè per l'ampiezza del trattato, nè, ed è anche maggior ragione, le fonti furono investigate e discusse sinora con questo lume di metodo, da poter riassumere agevolmente il risultato di una ricerca positiva. Basterà pertanto cogliere negli aspetti più importanti il tono dominante, direi così, del paesaggio storico; e, quello che più importa, cercare di stabilire con quest'esame la verità di un'affermazione veramente scientifica, la quale in ciò consiste, che gli ordinamenti difensivi riposano sopra una base giuridica od obbligatoria o volontaria, a seconda che lo Stato e la sovranità, che ne è l'organo essenziale, avvicinano a sè, nel godimento del diritto pubblico, il cittadino, o lo allontanano: il diritto di cittadinanza, nell'ampiezza maggiore della frase, è il fattore intimo della costituzione difensiva dello Stato attraverso i tempi. — Naturalmente questa correlazione non è la spiegazione delle cause del fatto; ma piuttosto una delle loro espressioni. Il godimento della cittadinanza di Stato dipende a sua volta e dalla condizione della civiltà e dalla forma della costituzione economica e morale della società: religione, demografia e suoi movimenti, produzione e suoi regimi, assetto della proprietà, governo dei consumi, svolgimento del pensiero, della morale collettiva, stato geografico e politico del paese; tutto ciò e le vicende secolari della razza che insensibilmente si maturano nei tempi, generano l'ordinamento politico dello Stato e conformano le relazioni intime della sua personalità giuridica rispetto a quelle singolari dei suoi appartenenti. Si compone così una storia naturale del diritto che è la genesi fondamentale delle sue norme: rintracciare gli istituti militari è considerare il prisma da uno dei suoi lati; scomporre la luce nei suoi elementi.

140. — La storia non trova mai nel suo cammino, per quanto addietro nei tempi essa lo percorra, l'uomo solitario: l'umanità esordisce in nuclei, per quanto ristretti, collettivi: Tacito ha descritto i Germani e coll'opera sua ha composto il documento di rappresentazione, non solo di uno stato di civiltà coevo all'età sua, ma ha dipinto involontariamente lo stadio attraversato da tutte le genti primitive: ed il legame che stringe l'individuo alla persona collettiva è allora la stessa consanguineità; perchè il vincolo del sangue, se non istituito civilmente, è, in fondo, la base di fatto della convivenza. Non è quindi meraviglia, se l'obbligazione difensiva è concepita come un'obbligazione strettamente personale; vi è a ciò una necessità di fatto in primo luogo, la quale consiste nella stretta dipendenza della protezione dall'uso individuale delle armi; vi è poi un consenso di diritto,

perchè la coscienza collettiva si adagia in questa e non altra costituzione politica.

141. — La concezione dello Stato è ancora lontana; alla nozione di questa vera persona giuridica collettiva non si giunge che assai più tardi e mediante la transizione in una forma di ordinamento che si ricongiunge da una parte ai vincoli di consanguineità e dall'altra si protende al soddisfacimento del nuovo bisogno. Ciò avviene nel mondo greco-latino per mezzo della costituzione sociale gentilizia e presso altre provincie della grande razza ariana, per mezzo invece della costituzione di *casta*. Nell'una e nell'altra il sentimento di comune appartenenza alla società collettiva, in luogo di spegnersi, può dirsi che piuttosto si ravviva: nella società gentilizia greco-romana (la quale nasce siffattamente forse per questa ragione, della ristrettezza cioè dell'ambiente in cui si svolge ed è resa possibile) meglio che per fattori provvidenziali del genio nazionale, dal fatto che il dominio dello Stato sorgente è competizione vicina, immanente agli interessi dei singoli gruppi; nella civiltà asiatico-orientale, perchè si appoggia ed ingigantisce nelle dottrine e nelle tradizioni religiose. Comunque, benchè sia ancora rudimentale, forse anche logicamente inconcepita, la nozione dello Stato, ormai il legame dei suoi componenti è divenuto etico, storico ed economico: si è conseguita un'unità, di cui la sovranità è simbolo e forza disponitrice, la quale induce il riconoscimento dell'obbligo difensivo, non più per il semplice motivo, che altrimenti non ci sarebbe sicurezza personale e patrimoniale, ma per ragioni più elevate e di vero ordine politico: per l'espansione dello Stato e della popolazione, per la tutela della sua libertà e del suo predominio, concepite e manifestate o come volontà di popolo o come disegno ed ambizioni di principe.

Tutte le civiltà vetuste conoscono e praticano quindi il servizio militare obbligatorio, esteso a quelle classi delle società politiche rispettive che nei singoli Stati godono della « libertà »: essere libero e portar armi sono gli stessi termini, non è concepibile l'una senza l'altra cosa; d'altronde libertà e cittadinanza si corrispondono se non sempre nella quantità, indubbiamente nella qualità: chi è libero, gode della partecipazione al governo della « *res publica* » e porta armi per difenderla.

Gli Egizi, i Persiani per citare gli esempi più solenni, i Greci ed i Romani ebbero una costituzione difensiva — prima dell'età della loro rispettiva decadenza — basata esclusivamente sul principio della obbligatorietà: in questo modo diveniva possibile mettere in campo unità ed eserciti grandiosi, proporzionatamente alle popolazioni tra cui erano levati, e compiere intraprese, per loro natura, necessitanti un

largo consenso nazionale. — Quando i costumi si rammolliscono, il vincolo politico tra i cittadini e lo Stato si corrompe, la sovranità di questo diventa o dinastica e personale o di clientela; quando le competizioni interne e l'ambizione per fini non condivisi dalla popolazione, alienano questa dal servizio militare, il mercenarismo, altra volta succedaneo o piuttosto mezzo ausiliare del servizio volontario od obbligatorio, piglia il sopravvento, si allarga a poco a poco l'impiego dei popoli soggetti negli eserciti e si concede ai vinti la parificazione civile e politica coi dominanti, si estende il « pretorianismo » e le istituzioni militari decadono dalla loro dignità in quanto viene a mancare loro ogni riavvicinamento alla coscienza collettiva ed al movimento giuridico della società dello Stato, e troppo spesso si fa di esse qualche cosa di antinomico e di ostile a quella.

142. — Il violento confondersi della società latina colla germanica dovuto alle invasioni barbariche in Italia travolge però gli elementi tradizionali della storia degli ordinamenti militari. Il diritto pubblico subisce una delle sue più grandi trasformazioni per effetto di un principio affatto nuovo che si introduce in esso: chi è libero e porta armi non solo rappresenta il cittadino pienamente capace; ma costituisce, persona e libertà, il titolare di un valore economico il quale è ragguagliato al possesso fondiario: attraverso una laboriosa e spesso, direi quasi, nascosta nel profondo delle istituzioni civili, evoluzione, la sovranità si confonde col dominio della terra ed ha il suo esponente nel godimento delle « immunità ». Nasce così il diritto feudale, la cui influenza, se per molti punti di vista è da considerarsi regressiva, rispetto alla libertà fondamentale dell'uomo è, d'altro lato, come osserva acutamente lo Stein, lo stimolo di un indubbio progredimento degli istituti in quanto che attribuendolo diversamente alle caste o classi sociali, in cui si scompone la collettività dell'epoca, perviene a far distinguere « il mestiere dell'armi dagli altri stati della « vita generale di una nazione e lo fa obbietto di pratica per un par- « ticolare corpo militare »: attitudine che mai più scompare.

Le « immunità » che furono lo strumento di scomposizione sociale nel Medio Evo sono a loro volta uno dei fattori principali di suo rifacimento in diverso assetto: lo spontaneo svolgersi della borghesia cittadina trova il suo coronamento nell'acquisto, che, le raccolte ricchezze dai traffici e dalla produzione industriale, ad essa ormai pure permettono, di quei privilegi stessi che fino allora le erano stati mossi contro; anche i centri urbani diventano titolari di franchigie ed in essi il vivace spirito di solidarietà e di libertà provoca i nuovi ordini comunali, non ultimo e non poco efficace il diritto e l'obbligo di portar armi per la città libera. — In pari tempo non sono minori le trasformazioni del-

l'ordinamento feudale nei larghi territorî, scarsamente popolati, troppo spesso percorsi e vessati dalle guerre e guerriglie e dalle incursioni dei signori e delle milizie. Non appena alle imprese condotte in terre lontane, come quelle fatte dai Carolingi, succedono lunghe êre di pace l'unità delle nazioni va consumandosi nella stessa inerzia di manifestazione cui è condannata, e meglio ancora l'esercizio attivo della sovranità manca quasi completamente di efficacia, perchè stenta grandemente a farsi sentire sulle sottoposte signorie comechè queste sono lontane e in troppo rare comunicazioni colla Corte; la necessità del prestigio, quella anche più forte dell'interesse economico, la bravura personale che non si adatta a facili ed improduttivi ozi, le rivalità o le amicizie travolgono i feudatarî nelle imprese guerresche personali: quello che era stato con diversa purezza di forme e di pratica obbligo del feudatario verso al Sovrano, di portargli armi ed armati nelle contingenze del suo bisogno, diventa d'ora in poi diritto del signore laico ed ecclesiastico: si levano armi ed armati per uso proprio: il vincolo giuridico si trasforma così radicalmente, il servizio militare è per sè prestazione ugualmente obbligatoria, ma non è più rivolta allo Stato ed alla sovranità, è invece di natura « civile e privata » come una sorta di servitù personale di chi gode la terra. Ed in ciò sta il fattore di una successiva trasformazione.

È nell'interesse del « vassallo » ed in quello del suo « signore » che la prestazione del servizio armato avvenga da una parte più raramente e per minor tempo che è possibile, onde non si distolga la forza di lavoro dai sempre più crescenti studî della produzione e dall'altra che il milite sia destro, bene equipaggiato, rotto all'arte ed al vizio del mestiere: esigenze così disparate trovano più facile che non si creda il modo di loro conciliazione; è ovvio trasformare la prestazione personale in tributaria; allora il signore troverà facile e comodo ricorrere all'armi mercenarie che le Crociate vanno gettando anche più spesso sul mercato dell'offerta e creare intorno a sè drappelli e compagnie di ventura in luogo delle « masnade » — composte di vassi e di servi sottoposti al vassallaggio — che già concorrevano nelle opere di guerra intorno ai « cavalieri ». — Il Rinascimento ci trova in un periodo di piena trasformazione: la Corona, reggentesi più per tradizione che per forza propria, debole e supinamente tollerante verso i feudatari, qua e là soltanto in via di risorgere, studiosa di riprendere l'egemonia politica e reale sui piccoli potentati che hanno spezzato la sua sovranità e rotto in frammenti il diritto pubblico; il feudalismo, potente più in apparenza che in sostanza, di fronte al rigoglio delle libere città, le quali colla ricchezza gli strappano le franchigie, e dissoluto dalle sue discordie; il mercenarismo e la consorteria mili-

tare quasi dovunque nelle signorie, predominanti; le città sole resuscitanti la volontaria difesa personale.

143. — Il Rinascimento è età di guerre, non di grandi guerre quali pure conobbero gli antichi e conosciamo noi, ma piccole guerre di signori tra loro e di re contro i signori, e di città spesso contro gli uni e gli altri. Le milizie, ad eccezione originariamente delle cittadine — e le città tedesche vanno anche dinanzi ai Comuni italiani, nella lotta, sull'esempio degli Svizzeri, per la libertà — tutte di « condotta » e gli eserciti raccogliticci che si vanno formando sono costituiti di mercenarî, i quali servono indifferentemente ogni causa e sono per lo più stranieri al paese che difendono. Soltanto Carlo VII di Francia, il quale mira alla restaurazione monarchica unitaria, può creare un tipo di milizia paesana (pur sempre di pertinenza personale del monarca), la quale è ordinata in compagnie od unità sul piede mobile e di guarnigione promiscuamente, pagata dal re mediante l'imposizione di una speciale « Taille des gendarmes » sulle città e campagne. È questo il primo nucleo delle milizie stanziali o permanenti che si verranno successivamente a raccogliere intorno al trono.

Ma questa levata d'uomini e quella pure da Carlo VII stabilita mediante la formazione dei corpi dei franchi arcieri — somministrati, spesati ed equipaggiati dalle parrocchie nella proporzione di 1 uomo per 50 fuochi — si fanno per diritto di « signoria » non per funzione e con carattere di pubblico servizio: si va sopprimendo od almeno attenuando la sovranità dei feudatari, la quale si concentra nella dinastia regnante; ciò vuol dire che passano al Re esclusivamente i diritti del feudatario e questi, impotente a più lottare, si adatta a quello stato di alta ed onorevole preminenza che le sue origini ed il fatto nuovo di godere il favore regio coi privilegi ed i vantaggi cospicui annessivi, gli garantiscono; e rimane il Sovrano cinto dai più alti ordini dello Stato — nobiltà e clero — di fronte al resto della popolazione povera di ricchezze, incolta e stretta dalle prepotenze. Imporre ad essa di militare, è non già riconoscere in ciò una conseguenza immediata della sua partecipazione politica nello Stato, chè non ne ha alcuna; ma usare semplicemente della forza e della potestà: è fare atto d'imperio e non di governo; porre in essere un attributo ed una prerogativa, non organizzare una funzione. — Luigi XIV è la più solenne manifestazione di questa condizione storica.

144. — Il fondamento giuridico rimane ormai assodato fino alla trasformazione completa dei principî del diritto pubblico operata dalla rivoluzione francese: il grande avvenimento segna l'epilogo di una evoluzione lenta e continua delle idee e degli stati sociali; quando essa scoppia è forse già più formale che intima; è l'atto manifesto,

il momento di crisi nel processo di mutazione subìto dagli elementi della società anteriore. Il monarcato lascia all'avvenire la costituzione militare che gli è propria: gli eserciti stanziali e permanenti: ma la rivoluzione proclama che essi sono fatti per il servizio e nell'interesse dello Stato: lo Stato diventa la persona collettiva unitaria organizzata dai cittadini, lo strumento della società di fatto e di diritto che questi formano; l'esercito si riavvicina perciò nuovamente alla sua origine, come la sovranità alla sua fonte; il servizio militare è obbligatorio non più perchè la Corona colle sue prerogative può dichiararlo tale, ma perchè è una conseguenza del godimento universale del diritto pubblico, ora esteso dalla casta all'individuo.

Questa è l'origine e lo sviluppo storico del principio di obbligatorietà del servizio militare: come gli antichi noi abbiamo ancora una costituzione difensiva obbligatoria per tutti i cittadini, ma nello Stato moderno si confonde la società intera colle sue classi economiche senza distinzione e senza limitazione; tutti gli interessi di quello sono gli interessi di questa. — L'esercito è ancora un'organizzazione specifica distinta da ogni altra, in cui la società tutta quanta o porzione di essa, si compone per il raggiungimento di un proprio fine, con forme e norme proprie, nel modo che la tradizione giuridica alimentatasi nelle epoche intermedie ha formulato; ma soggiace all'economia generale ed opera in armonia della coscienza popolare e dei suoi organi di espressione e di attività.

145. — L'esame sommario ora compiuto si riferisce però ad un solo dei lati, in cui può considerarsi il servizio reso allo Stato per la soddisfazione del suo bisogno difensivo.

In verità quando noi pensiamo ad una forma ideale di sistema del servizio obbligatorio ci soccorrono alla mente questi due fatti fondamentali; da una parte la necessità per tutti i cittadini di portare le armi in caso di bisogno per la difesa nazionale, dall'altra il già conseguito possesso dell'attitudine a farlo. — In concreto, non tutti gli ordinamenti che pur si basano sul principio dell'obbligatorietà personale dànno a questa un'espressione così rigorosa da estenderla a tutti i cittadini: e questo si esaminerà più innanzi: non solo, ma lo stato della civiltà attuale e quello particolare della scienza della guerra sono tali che nel momento in cui lo Stato impone la sua obbligazione, il soggetto passivo di questa non si trova in quella condizione di fatto da renderlo idoneo all'adempimento. Non siamo più nelle età primitive in cui la guerra è lotta d'uomo ed uomo, nè in quelle età successive in cui la vita pubblica ha manifestazioni promiscue, nelle quali l'educazione fisica, militare e politica sono momenti di un medesimo fatto. La scienza della guerra ha discipline sue proprie, i suoi mezzi sono

complicatissimi e di uso difficile e sistematico, i suoi atti hanno una economia speciale; occorre una preparazione morale e tecnica quale non è originariamente posseduta dal cittadino. Onde per servire lo Stato è necessario sottomettersi anteriormente ad essa e la sua impartizione è un servizio speciale contenuto metodicamente nell'altro generale militare; e si comprende tosto che deva possedere requisiti e qualità particolari nelle persone, le quali sono ad esso preposte; il cui contenuto si va svolgendo ed aumentando conformemente allo sviluppo ed alla complicazione, da una parte, dell'arte militare, alla specializzazione ed al movimento delle attività professionali nella società dall'altra.

146. — Infatti, all'infuori dei reggimenti repubblicani grecoromani, in cui tutte le magistrature sono affidate all'elezione, in seno alla classe dominante e libera, ed il comando degli eserciti e delle unità stesse passa dall'una e dall'altra mano di uomini che sono generali e politici, oratori e governanti, giudici e filosofi in un enciclopedia di coltura e di abitudini, formatasi alla scuola della vita pubblica, le cui funzioni vive, agitantisi si svolgono nell'ambito comune della città-Stato, non appena la società si costituisce con forme permanenti e specifiche, condurre eserciti, prepararli, addestrarli e governarli è stato sempre compito di una parte delle più eminenti della popolazione e formò obbietto per questa di tutta la sua attività ed esclusivamente. — Ma presso i popoli primitivi, all'infuori di quelli che possiedono un'immobile formazione castale, professare le armi per vocazione e con dedicazione della vita a tale fine, per fare di ciò la base economica della propria esistenza, non è affatto concepibile: le armi si prendono e si depongono secondo la bisogna: chi sa esercitare il comando ed ha avuto la vittoria rimane cinto di lustro ed onore ed ha un titolo di più per primeggiare e dominare nella società. — Le grandi monarchie soltanto hanno corpi scelti di guerrieri per difesa personale del Sovrano, più o meno sviluppati, che circondano lui e la Corte insieme alla quale vivono e formano un'aristocrazia delle armi e del potere, la quale solitamente finisce per corrompere ed il trono e l'ordinamento politico intiero che su questo si fonda: ma tali Corpi sono ancora sempre assai ristretti rispetto alla massa della popolazione, i loro caratteri sono così da non potersi sostenere che già in essi si abbiano i primi esempi di una professione militare organizzata. Questa sorge immediatamente quando riescendo o troppo grave ai liberi cittadini servire nell'esercito, o diventando la dinastia ricca e potente, i nuclei di questi corpi vengono a formarsi di mercenarî e solitamente di stranieri: allora chi milita e chi comanda non è più avvinto a chi difende da comunione di origine, di interessi, da unità di coscienza politica e giuridica: queste genti appoggiano il monarcato fino a che non travolgono sè

ed esso nel « pretorianismo » che è pur sempre la forma di pervertimento, insanata nell'antichità, della professionalità militare. — I barbari la demoliscono bensì, ma la « cavalleria » che è il residuo più eminente della pura feudalità, resuscita, per quanto con assai diversa spoglia, l'istituto; anzi è la cavalleria concepita come espressione sociale e castale dell'esercizio e del privilegio del mestiere dell'armi che è l'origine remota della professione militare moderna. Il « cavaliere » è, per verità, il professionista dell'armi per eccellenza: nasce col potenziale diritto di portarle; il tirocinio trasforma il suo diritto in realtà di fatto: e quando è armato tale, corre le terre meno pieno di fantasie romantiche di quello che è lecito supporre, mettendo la spada a servizio della causa più vantaggiosa che gli si offre, attorno a signori laici ed ecclesiastici i quali abbiano in feudo levare armi ed armati. E questa professionalità spicca anche più nitidamente nelle « condotte » che i capitani cresciuti in fama stipulano colle città e colle signorie, nell'età della Rinascenza, durante la quale questa è la forma abituale che assume il reclutamento o provvista di uomini per gli Stati; finchè si raccoglie definitivamente e si organizza intorno ai Sovrani, quando questi hanno saputo liberarsi col provvedersi di risorse proprie, della necessità di ricorrere nè ai baroni, nè al popolo e possono costituire eserciti propri e permanenti nei quali si affollano, nella truppa, le soldatesche già di ventura, e nei comandi, dall'alto al basso, la nobiltà già fin allora per sè stessa ed ora per la Corona conducente il mestier dell'armi che dà onore, ricchezza e potere. — E si noti, chiamare la nobiltà agli uffici che tecnicamente si dicono del « comando » non è in sostanza costituire originariamente un privilegio per essa: la nobiltà rappresenta in quel momento storico la successione diretta ed effettiva della cavalleria feudale: ha tradizioni di valore gloriosissime e quindi alto prestigio militare; ha pratica e conoscenza degli ordinamenti; dei mezzi, dell'arti tutte del condurre e preparare le guerre; nella nobiltà si reclutano i migliori soldati e condottieri per tutte le armi più elevate e gli incarichi più difficili ed ardimentosi; la nobiltà è e si confonde col fiore delle milizie nazionali e chiamarla pur esclusivamente — poichè le rari eccezioni poco modificano l'attitudine secolare — a rappresentare nell'esercito la mente direttiva e a formarne il nucleo più saldo è attribuirle giustamente una funzione cui ha attitudine e diritto ormai storici. Allorquando, invece, questa nobiltà decade negli ozi e nelle corruttele cortigianesche ed il favore solleva gli incapaci sulle braccia della clientela e del capriccio e deprime sovente i migliori perchè non proni al malcostume, la preminenza, sempre più invadente e sfacciata quanto maggiori i suoi vizi, della casta e della prerogativa, trasforma il governo degli

eserciti in disastroso folleggiare aulico e quello che poteva essere diritto diventa arbitrio fatale. — La Rivoluzione rompe anche questo stato di cose: getta abbasso il privilegio della nascita e vi sostituisce quello della capacità: le guerre di Napoleone, almeno formalmente, ne sono l'apoteosi: ma prima e non meno della Rivoluzione e dell'Impero colle legioni dei loro eroi, colpisce irrimediabilmente tale stato giuridico la trasformazione dell'arte e degli ordinamenti militari che le guerre scientifiche e le leggi organiche del Grande Federico hanno operato; qualunque l'origine, l'età moderna domanda ormai valore personale, alta capacità, preparazione scientifica e tecnica agli uomini che conducono le truppe nazionali sul campo: lo Stato richiede tutto questo che importa la dedicazione esclusiva e permanente dell'attività dell'uomo, ma esso eleva a magistratura professionale quello che altri tempi avevano riconosciuto per fatto accidentale o per appannaggio di casta.

Determinata così la vicenda storica di entrambi gli elementi, l'obbligatorio ed il professionale, chiudiamo questo rapidissimo esame con un ultimo rilievo: il carattere professionale e volontario assunto dal servizio reso allo Stato colla preparazione e condotta delle truppe nazionali fa cessare completamente ogni carattere sociale al corpo del personale che vi si dedica; noi non possiamo più parlare a proposito di esso di una formazione chiusa e privilegiata, come uno Stato entro lo Stato: la sua condizione giuridica è bensì uno « stato » nel senso tecnico della parola (lat. *Status* = capacità di diritti) ma il suo ordinamento non è castale, non ha nè può avere quindi alcuna maggiore influenza nel diritto pubblico di quella che si attribuisca ad ogni altra gerarchia, ad esempio, la giudiziaria o l'amministrativa propriamente detta, delle quali lo Stato si avvale per il conseguimento dei suoi fini. — Laddove tutta l'importanza storica ed attuale si ripercuote invece dal punto di vista politico e sociale, sulla forma di provvista del personale mediante l'ordinamento difensivo da ogni Stato preferito, in quanto questo congiunge e rispecchia tutte le attitudini e tutti gli elementi della sua costituzione intima.

§ 17.

Forme e modi di attuazione nelle legislazioni.

SOMMARIO. — 147. Distinzione delle forme secondo Stein. — 148. Sistema della leva. — 149. Della nazione armata. — 150. Sistema detto « nazionale ». — 151. Della leva in massa.

147. — Lo stato della civiltà attuale comporta, per effetto della evoluzione storica e della presente costituzione sociale, l'applicazione del sistema obbligatorio: però questa non avviene uniformemente nei modi di sua attuazione; nel genere si comprendono le specie e lo Stein le classifica col seguente criterio e modo.

Il principio che governa le legislazioni militari è bensì l'obbligo generale dei cittadini a portar le armi per il proprio paese: ma, data la condizione fatta dallo sviluppo della scienza e dei mezzi di guerra, non è, come già si disse, concepibile l'identità tra popolazione giuridicamente sottomessa al principio ed in pari tempo atta alla effettiva difesa: è mestieri che attraverso un tirocinio adeguato essa consegua tale idoneità: quindi ciò che la tocca immediatamente è l'obbligazione attuale ad un servizio istruttivo proporzionatamente lungo e fondato secondo il bisogno: questa necessità urta coll'altra non meno essenziale, che è dannoso sottrarre la popolazione alle attività economiche le quali sono ad esse proprie. L'antitesi e la ricerca della conciliazione di questi fondamentali bisogni ha dato luogo a tre sistemi positivi di applicazione dell'obbligatorietà.

148. — Il primo sistema (Recrutirung-system) detto della « leva » consiste nell'imposizione fatta dalla legge dell'obbligazione militare per tutta la popolazione maschile presente ad una certa età, e nella determinazione, secondo il fabbisogno, dell'ammontare d'uomini, scelti a sorte tra gli idonei, i quali vengono arruolati e sottomessi al servizio istruttivo. In questo modo, di cui sono accessori per effetto delle lunghe ferme, e la *liberazione* e la *surrogazione*, la preparazione tecnica rimase ristretta ad un contingente determinato laddove tutto il resto della popolazione è affatto inutilizzabile alla guerra per mancanza assoluta della medesima. — Per tale fatto e più per quei rapporti morali poco convenienti che originano da questo assetto, la forma in esame è ora abbandonata rimanendo storicamente il tipo di transizione dal mercenarismo al vincolo personale.

149. — Il secondo sistema (Miliz-system) detto della « nazione armata » applica il principio opposto: obbligo concettuale e positivo

per ogni uomo valido all' « inquadramento »: però se esso comporta la disponibilità di tutta la forza difensiva del paese nell' « armata » e con ciò ne eleva la qualità chiamando a concorrervi anche i migliori elementi, per coltura, della nazione, se riduce al minimo il disagio di questa non nuocendo allo sviluppo della vita economica degli individui, mantiene il pieno accordo morale tra popolo ed esercito e causa la minor spesa, manca tuttavia di un requisito essenziale per un saldo ordinamento difensivo: le truppe non hanno alcuna consistenza, nè capacità a fornire una lunga campagna per mancanza di addestramento e di abitudini: eserciti reclutati in questa guisa, applicati nelle grandi nazioni, significherebbero « leve in massa » informi ed imbelli, facili all'entusiasmo nell'irrompere delle ostilità, avvilite e disorganizzate ai primi colpi contrarî della fortuna, a mala pena adatte, data la differenziazione, per piccoli Stati, la cui condizione politica rispetto all'interno ed all'estero non soffra di alcuna effettiva minaccia.

150. — Il terzo sistema è quello detto nazionale « *landwehr-system* » in senso largo; il quale tende al raggiungimento dei due obbiettivi proposti a ciascuno di quelli precedentemente esaminati: preparazione e conseguimento dell'idoneità specifica, massimo della forza disponibile.

Questo sistema ha a sua volta due tipi di applicazione; tutti i cittadini sono per esso sottoposti all'obbligo concettuale e positivo, ma la prestazione è disciplinata ed organizzata in diversa graduazione a seconda che l'*organico* militare dello Stato assume per un servizio intenso ed effettivo sotto le armi — ferma — parte del contingente e parte, per considerazioni prevalentemente finanziarie, colloca in diverso stato, impartendole istruzione assai meno completa — soltanto temporanea ed accidentale con esercitazioni annuali — e dandole carattere di milizia presidiaria fin dall'origine del suo arruolamento, ed è arbitra la sorte per questa assegnazione, onde il sistema — del quale queste sono le linee assolutamente rudimentali — è detto « del sorteggio » ed ha il suo tipo nella legislazione austriaca; oppure assorbe o per meglio dire, riceve tutta la gioventù fisicamente e giuridicamente ascrivibile ed è il sistema il cui tipo fondamentale è dato invece dalla legislazione prussiana, che fin dal 1834 instaurava, mirabilmente conservando le grandi tradizioni del Re Federico, la più ardita riforma e preparava con essa il più forte organismo militare. Con questo ultimo sistema nessuna classe della popolazione si può sottrarre all'adempimento dell'obbligo difensivo, non è ammessa la sostituzione; soltanto lo Stato si fa conscio di speciali riguardi a certe condizioni economiche e morali degli individui.

151. — L'ultima delle forme di organizzazione che possono essere assunte dalla popolazione di uno Stato per l'adempimento del suo bisogno militare è data dalla « leva in massa »: e questa partecipazione è per sè libera, soggetta al sentimento del dovere patriottico, quale si manifesta anche più acuto nell'occasione di grandi crisi che travolgano lo Stato, come si devono necessariamente supporre per ammettere che esso si rivolga tumultuariamente per la sua difesa, a qualunque uomo è atto fisicamente a fornirgliela. — Sue funzioni sono la difesa territoriale o la tutela della sicurezza pubblica messa a repentaglio da interne conflagrazioni; essa non ha ordinamenti determinati nè estrinseci nè intrinseci, salvo che per specificata disposizione delle leggi — così per la *landsturm* e per quella Milizia comunale che in Italia dovrebbe corrispondervi — non è tenuta alla promessa solenne di fedetà verso la bandiera e non ha insegne proprie; non è considerata dal diritto delle genti come soggetto belligerante salvo che non sia preventivamente iscritta nella costituzione militare dello Stato che vuole impiegarla.

Articolo 2.

Del rapporto giuridico nel servizio obbligatorio.

§ 18.

Principî generali sulla sua natura.

Sommario. — 152. Fonte sostanziale dell'obbligazione. — 153 Carattere di essa. — 154. Fonti del diritto positivo.

152. — Dall'esame storico e comparativo già fatto, apparisce evidente che il fondamento giuridico del servizio obbligatorio consiste in un atto della sovranità dello Stato. Infatti è lo Stato che in forza dei poteri supremi di cui è capace, impone l'obbligo della prestazione personale militare e costringe coi mezzi di cui dispone per la tutela del diritto, tutti gli individui che vi sono tenuti, all'osservanza di tale dovere. Ma è tosto da osservare: il titolo onde il potere sovrano dello Stato si vale per imporre quest'obbligazione nell'ordinamento e nella natura dello Stato moderno non è identico a quello in virtù del quale fu primamente concepito. La Corona impose da principio l'obbligo del servizio militare ai suoi sudditi per forza propria onde poter conseguire, mancandole i mezzi nelle sempre crescenti esigenze finanziarie,

lo scopo di aver raccolte sotto le bandiere forze adeguate a lottare con nemici possenti quali andavano ognora più diventando l'una rispetto all'altra collo sviluppo delle popolazioni e dei territorî le potenze monarchiche. — Oggidì la sovranità ha mutato carattere, da personale e possessoria è divenuta rappresentativa, il fulcro della costituzione e funzionalità dello Stato fu portato nella società nazionale; gli interessi di questa, l'armonia e la difesa loro sono divenuti gli obbietti più importanti dell'opera dei pubblici poteri; la sicurezza del paese, l'interesse sommo e comune di conseguirla, la sua preminenza politica e commerciale tra gli Stati, sono i motivi fondamentali per imporre a ciascuno che ne riceva vantaggio — e tutti ne ricevono in qualsiasi guisa — il dovere di concorrervi.

La fonte dell'obbligazione è pertanto rimasta formalmente immutata, l'imperio dello Stato; ma il suo titolo ed il suo fine si sono radicalmente trasformati, e come la società tende ad avvicinarsi a sè medesima in seno all'organizzazione militare stessa, così si riavvicina sempre più nel fondamento legittimo che quest'ultima possiede.

158. — Posto adunque, che il rapporto giuridico, in cui le persone fisiche, alle quali è commessa la difesa esecutiva dello Stato, vengono a trovarsi rispetto a questo, nasce da un atto imperativo dello stesso, è logico ammettere che la natura del vincolo giuridico che unisce gli obbligati al loro autore è prevalentemente unilaterale. — E certamente se lo Stato lasciasse al patriottismo dei cittadini la cura della difesa del paese, la sicurezza sua sarebbe sempre dubbia; il contare sulle offerte spontanee sarebbe del pari insufficiente, data la condizione reciproca dei mezzi e degli scopi; e lo Stato, interprete del pubblico bisogno, ricorre all'imposizione dell'obbligo e crea un rapporto giuridico, in cui il suo diritto è preminente « avvegnachè un atto d'imperio « non può per nulla dipendere dall'arbitrio del cittadino, ma contiene « una forza coercitiva che impone una necessaria obbedienza al comando « della pubblica autorità » (ORLANDO). — D'altronde la mancanza di consenso nella costituzione del vincolo non deve protendere oltre la sua influenza giuridica: è proprio del diritto pubblico moderno non dimenticare mai la capacità di diritto che è dell'individuo, e nelle relazioni di esso collo Stato — specialmente quando si tratti del servizio resogli — questo attribuisce a quello una somma di diritti che riguardano il suo benessere, la quale tende a corrispondere, più o meno a seconda della quantità di consenso, nell'economia del rapporto ai doveri che gli impone: l'uniforme applicazione delle leggi e di regolamenti cui entrambi questi soggetti di diritto, lo Stato da una parte, il cittadino-soldato dall'altra sono tenuti, è la comune garanzia.

E però il rapporto giuridico in esame ha una fisionomia propria,

trae principalmente dal diritto pubblico e sussidiariamente dal diritto privato che gli ispirano l'uno l'obbligatorietà, l'altro la reciprocanza delle prestazioni; ma, giusta la teoria dell'Orlando, già in questo e meglio rispetto al servizio professionale la promiscuità dei criteri lo colloca in categoria nuova, quale le esigenze ed i fatti nuovi dovevano generare.

154. — Volgendoci ora ad esporre il diritto positivo gioverà prima avvertire che le sue fonti principali sono: il testo unico delle leggi sul reclutamento del regio esercito 6 agosto 1888 e regolamento per la sua esecuzione, 2 luglio 1890 e successiva istruzione complementare 20 agosto colle rispettive aggiunte e modificazioni posteriori ed istruzioni complementari; a questa legge e regolamenti si intenderà fatto sempre ricorso ogni qualvolta non si aggiunga speciale e diversa indicazione; non si tien conto però delle modificazioni avanzate nei progetti di legge ora avanti le Camere.

§ 19.

Origine del rapporto e processo di sua formazione.

SOMMARIO. — I. *Requisiti:* 155. Requisito dell'età. — 156. Della cittadinanza. — 157. Della dignità morale. — 158. Della idoneità fisica — 159. Atto di contrazione del vincolo. — II. *Procedimento:* 160. Concetto e distinzioni. — 161. Periodo preparatorio. — 162. Organi. — 163. Determinazione dei periodi successivi. — 164. Primo periodo della leva propriamente detta e sue fasi. — 165. Operazioni immediatamente connesse allo arruolamento e costituzione dei corpi: loro diversa conformazione. — 166. Secondo periodo della stessa. — 167. Cenno di diritto comparato. — III. 168. Caratteri giuridici in generale. — IV. 169. Tutela giuridica.

I. *Requisiti.* **155.** — L'origine del rapporto è nello spontaneo verificarsi di una circostanza di fatto. « Il principio fondamentale della « nostra come delle leggi di reclutamento oramai di tutti gli Stati, è « quello dell'*obbligo generale personale al servizio militare.* In appli- « cazione del principio l'art. 1 della legge dispone che « i cittadini « dello Stato che concorrono alla leva di terra, idonei alle armi, sono « personalmente obbligati al servizio militare dal tempo della leva « della classe rispettiva sino al 31 dicembre dell'anno in cui compiono « il 39° anno di età..... ». L'art. 1 riceve il suo completamento dall'art. 4: « Tutti i cittadini sono soggetti alla leva. Ciascuno fa parte « della classe dell'anno in cui nacque e perciò ciascuna classe comprende « tutti i maschi nati dal primo all'ultimo giorno di uno stesso anno. « Nei tempi normali concorrono alla leva nell'anno in cui compiono « il 20° di età. Possono esservi chiamati anche prima, quando lo esi-

« gano contingenze straordinarie » (CORTICELLI, *op. cit.*, pg. 11). E però l'entrata in servizio dello Stato dipende, come la sua cessazione, dal fatto fisico dello sviluppo dell'uomo, rapportato al dato fisso della sua età; ma non è questa la sola condizione legittima. — La legge stessa fa menzione di altri requisiti essenziali: la cittadinanza, la dignità morale e l'idoneità.

156. — La cittadinanza è condizione indispensabile per contrarre il vincolo difensivo verso lo Stato: essa è insieme il titolo e la ragione per cui si presta; è naturale infatti, che non si possa pretendere da altri che non sia legato da vincoli di sangue, di razza, di consentimento, da comunione spirituale ed effettiva della vita, la destinazione delle migliori sue attività, il sacrificio di esse per la protezione della terra che gli è propria e dello Stato; d'altronde è troppo intimamente connesso al contenuto ed alla sostanza della sovranità il diritto di portare le armi in nome suo, che separarlo dal possesso della cittadinanza e con questa dalla partecipazione individuale a quella, sarebbe porre in antitesi l'effetto colla sua causa.

157. — Non solo chi non è cittadino non può essere soldato, ma non lo può essere eziandio chi sia incorso nella privazione dei diritti dell'uomo per delitti commessi, tali da renderlo indegno del loro possesso: allontanato dalla società nazionale in genere, o per taluni fatti anche dalla militare in ispecie, cui fosse già appartenuto, queste gli rifiutano di poterle difendere, dal momento che ciò nel sentimento tradizionale dei popoli è atto supremamente onorevole.

158. — Per difendere il proprio paese, come per ogni atto che tenda ad opporre ad una avversa una forza propria, bisogna possedere l'idoneità fisica in quella misura che le circostanze dei tempi e la fisiologia dei popoli reputano necessaria. Dice il Sismondo nei suoi magistrali *Appunti di organica*, che la legge tende a dare all' esercito cogli avvedimenti più acconci il maggior numero di soldati « utili » per non aggravare i quadri di persone inferme le quali vengano a costare allo Stato, a demoralizzare le truppe nei momenti di crisi ed a rendere malviso il servizio nelle popolazioni, come causa di troppo gravi fatiche. E perciò « per l'idoneità al servizio militare si « richiedono: robustezza, sana costituzione, statura di almeno m. 1,55 « (art. 80) e perimetro toracico proporzionale, entro certi limiti, alla « statura »: gli individui che soddisfano a queste esigenze sono ritenuti *abili* da speciale magistratura, o *rivedibili* fino a due leve successive, altrimenti *riformati*: le analoghe dichiarazioni avvengono mediante procedimenti di cui è più innanzi il discorso. — « Per rego- « golare i giudizi dei Consigli di leva e dei rassegnatori in ordine « all'idoneità degli individui da esaminare, apposito elenco annesso al « regolamento sulle operazioni enumera e classifica particolareggiata-

« mente *tutte le imperfezioni e le infermità che sono causa di ina-*
« *bilità assoluta o temporaria al servizio degli iscritti di leva quanto*
« *dei militari.* Scopo di tale elenco è di impedire che alcuno, quando
« e fino a che ne è capace, abbia a sottrarsi all'obbligo e di poterne
« d'altra parte esimere coloro che per le loro condizioni non sarebbero
« in grado di prestare un utile servizio. Per l'indole stessa dei fatti
« che contempla non si deve attribuire alle disposizioni di esso elenco
« un valore assoluto e tassativo, ma vuolsi ritenere come guida e
« norma direttiva atta a facilitare specialmente ai medici il delicato e
« difficile incarico. — Sono dichiarati *inabili* e per conseguenza *rifor-*
« *mati* gli inscritti di statura minore di 1,54 o di perimetro toracico
« inferiore al minimo indicato per ciascuno di varî gruppi di stature,
« nonchè gli affetti da infermità o da fisici ed intellettuali difetti giudi-
« cati insanabili » (art. 77). [V. Corticelli, *op. cit.*, pg. 13 a 15].

159. — In questi tre casi, mancanza di cittadinanza o di idoneità fisica, ed indegnità, noi abbiamo adunque una vera e propria incapacità giuridica, creata o riconosciuta dalla legge per i suoi fini, nè in essi si istituisce per alcun modo il vincolo del servizio. In tutti gli altri casi l'obbligazione nasce e perdura in un'intensità di prestazioni diversa giusta le distinzioni e le cause che esporremo in seguito, ed ha la sua manifestazione solenne nel *giuramento*; il quale atto anzi nella legislazione austriaca è fatto seguire, conforme ad una retta intelligenza del suo carattere, immediatamente alla dichiarazione di arruolamento. Poichè, facendo astrazione dalle condizioni personali d'animo di chi lo presta, le quali possono conferirgli un'efficacia morale diversa, è sempre da attribuire al giuramento il carattere di una formalità giuridica importantissima, perchè precisa con una manifestazione indubbia l'assunzione dell'obbligazione. D'altronde la natura delle funzioni che si addimandano al soldato, è troppo intimamente avvinta alla tutela ed alla saldezza degli ordinamenti dello Stato, che una affermazione solenne e significativa di fedeltà non può dirsi superflua: gli si domanda, in fondo, ed egli prometta, che l'arma affidatagli per il servizio dello Stato, mai possa essere diretta contro le istituzioni del medesimo: come esonerarlo da una promessa così naturale?

II. *Procedimento.* **160.** — Finora abbiamo dato la nozione generica dell'origine del rapporto giuridico che si stabilisce tra lo Stato e chi è chiamato obbligatoriamente a difenderlo: esponiamo adesso con quale procedimento si concreti per ogni individuo la sua obbligazione. Questo procedimento si denomina nel suo complesso « operazioni di leva » ed esse si distinguono nelle diverse fasi che seguono:

161. — « Periodo preparatorio. — *Formazione delle liste di*
« *leva.* Si inizia in ogni *comune* 2 anni prima della chiamata normale.

« Il 1° gennaio di ciascun anno i sindaci devono far conoscere con
« espressa notificazione ai giovani che compiono il 18° anno il dovere
« di farsi iscrivere sulla lista di leva ed ai loro genitori o tutori
« l'obbligo di curare l'iscrizione (art. 19). Le liste così formate, esposte
« per 15 giorni nel successivo mese di febbraio, sono rivedute e
« rettificate dalla giunta municipale in base alle possibili osserva-
« zioni, denunzie o reclami, e ai primi di aprile sono trasmesse per
« copia autentica al prefetto o sottoprefettto (art. 22-25 e §§ 32-33).
« Da questo momento fino alla verifica definitiva che ha poi luogo
« all'atto della leva, vanno fatte per cura dei sindaci tutte le muta-
« zioni che fossero necessarie (art. 27), aggiungendo particolarmente
« gli individui di classi precedenti che debbano concorrere alla leva
« colla classe in corso sia perchè rivedibili, sia perchè si debba ritor-
« nare sulla decisione presa nei casi di legge, sia perchè ommessi per
« qualunque motivo. Questi aggiunti diconsi *capilista*, perchè si inscri-
« vono in testa alle liste d'estrazione senza estrarre il numero »
(art. 28, 29 e 38).

162. — Da queste operazioni preparatorie si passa, quando è venuto il tempo opportuno, alle altre effettive della leva ed a queste sono deputati organi speciali e particolari autorità. « Il ministro della
« guerra provvede e sopraintende alle operazioni di leva, le quali si
« fanno per *circondario amministrativo.* — In ogni circondario la
« direzione di queste operazioni è affidata al *prefetto* o *sottoprefetto*
« coadiuvato da un *commissario di leva*, e le decisioni relative sono
« attribuite ad un *Consiglio di leva* (art. 12, 13 e 15) il quale si
« compone di :

« 1 presidente — prefetto o sottoprefetto ;

« 4 membri { 2 ufficiali superiori o capitani
2 consiglieri provinciali

« Gli ufficiali vengono designati dai comandanti delle divisioni:
« essi assumono titolo di delegati in 1° ed in 2° in base al grado o
« all'anzianità I consiglieri provinciali sono nominati dai rispettivi
« Consigli provinciali. Assistono alle sedute l'impiegato che fa da Com-
« missario di leva e un ufficiale dei carabinieri (i quali hanno voce
« consultiva) ed un medico preferibilmente militare (art. 16). Il Con-
« siglio delibera a maggioranza di voti ».

163. — « La leva si opera in due periodi. Nel primo, la cui
« durata è stabilita ogni anno dal Ministero, ha luogo la *sessione*, nella
« quale i Consigli procedono all'esame e all'arruolamento degli iscritti.

« Nel secondo periodo, la cui durata va fino all'apertura della
« leva successiva, si eseguisce il riparto e la sistemazione definitiva
« del contingente di 1ª cat. (art. 30). In tale periodo i Consigli possono

« essere convocati in sedute suppletive per visite di infermi rimandati,
« di renitenti, ecc.: ma gli individui arruolati in tali casi vanno in
« conto della ventura leva » (art. 30).

164. — Primo periodo della leva. — In esso si effettuano queste operazioni:

α) « *Chiamata alla leva; apertura della Sessione.* — La chiamata « si fa normalmente nella primavera dell'anno in cui gli iscritti com- « piono il 20° di età. Il ministero fissa il giorno dell'apertura della « sessione, i limiti di tempo entro i quali deve farsi il sorteggio, il « giorno in cui deve principiare l'esame definitivo e il giorno di « chiusura della sessione. I prefetti ed i sottoprefetti provvedono alla « convocazione dei consigli per proclamare l'apertura della sessione e « stabilire tutto quanto riguarda le operazioni dell'estrazione a sorte, « dell'esame definitivo, ecc.: (art. 31). Fanno quindi pubblicare nei « comuni *l'ordine della leva* coll'indicazione del luogo, del giorno e « dell'ora in cui si eseguiranno le singole operazioni » (art. 33).

β) « *Verificazione definitiva delle liste, estrazione a sorte e primo* « *esame degli iscritti.* — Queste operazioni si compiono per *manda-* « *mento* nel luogo, giorno ed ora prestabiliti, in pubblica adunanza « per cura del commissario di leva, presenti i sindaci ed i segretari « dei comuni ed un ufficiale, o maresciallo dei carabinieri (art. 34).

« Prima cosa a farsi è la verifica delle liste dei singoli comuni, « apportandovi le aggiunte o le cancellazioni opportune (art. 35). Si « compila quindi la *lista d'estrazione*, unica per il mandamento, comin- « ciando a scrivere i capilista secondo l'ordine della classe alla quale « appartengono, senza chiamarli ad estrarre il numero: in seguito si « aggiungono tutti gli altri secondo l'ordine del numero che loro tocca « in sorte (§ 112). Il numero è estratto personalmente dagli iscritti « presenti, pei mancanti dal padre, o in di lui assenza, dal sindaco « (art. 10) Compilata la lista il commissario invita gli iscritti presenti « ed i loro rappresentanti ad esporre i diritti che credessero avere « alla riforma od alla 3ª categoria e ne fa menzione nella lista mede- « sima. Dichiara poi inabili i giovani affetti da gravi evidenti imper- « fezioni, i quali restano così riformati ».

γ) « *Esame definitivo, arruolamento degli iscritti e chiusura* « *della Sessione dei Consigli*: L'esame definitivo e l'arruolamento si « fanno dai Consigli di leva al capoluogo di circondario, in sedute « pubbliche, presenti i sindaci coi segretari comunali. È obbligatoria « la presenza degli iscritti sotto pena della dichiarazione di renitenza » (art. 56): salvo i casi particolarmente considerati dalla legge sul reclutamento e dalle leggi speciali a favore degli emigrati.

« Il Consiglio di leva, previa revisione e conseguente conferma,

« modificazione od annullamento delle decisioni che fossero state prese « dal commissario di leva nel primo esame ai capiluogo di manda« mento, procede all'esame ed alla visita personale dei singoli inscritti « per ordine di estrazione. Risultato di tale esame sarà la dichiara« zione: o di riforma o di rivedibilità o d'arruolamento in 1ª, 2ª o 3ª « categoria o di renitenza. La formazione del contingente di 1ª cate« goria viene regolata per mandamento mediante assegnazione degli « abili non aventi diritto alla 3ª nell'ordine stabilito all'art. 61, 69, « 70 della legge ed ai §§ 204-212 del regolamento.

« In massima gli arruolati di qualsiasi categoria sono inviati in « congedo illimitato muniti, per cura dell'ufficiale delegato in 1ª di « apposito *foglio provvisorio di congedo illimitato* se appartenenti « alla 1ª o 2ª categoria e di *foglio di congedo illimitato* se alla 3ª. « — La 1ª categoria può anche essere chiamata subito alle armi; in « tal caso non si dà « foglio di congedo » (art. 72 e §§ 187, 188).

« Ultimato l'arruolamento i Consigli chiudono la Sessione ed i sotto« prefetti mandano al Ministero il prospetto degli arruolati nelle diverse « categorie, affinchè questo possa procedere al riparto definitivo del « contingente (art. 74).

165. — L'esame delle operazioni di leva in senso proprio è così chiuso; ma gioverà qui, per maggiore affinità della materia e perchè in fondo anche quest'ultimo fatto influisce profondamente sul decorso — per forma e durata della prestazione — del rapporto obbligatorio, accennare che vi appartiene altresì, come appendice organica, l'assegnazione degli uomini ai Corpi.

L'assegnazione è fatta in occasione della chiamata alle armi delle classi ed è compiuta, generalmente, dal Comando del distretto di reclutamento, con questo criterio: « i comandanti di distretto devono avere « di mira l'interesse generale dell'Esercito regolandosi in modo che « *tutte indistintamente le armi* ricevano uomini adatti al servizio di « ciascuna; e siccome è sommamente utile a questo scopo di non con« trariare le aspirazioni individuali, così devono cercare di assecon« darle nei limiti del possibile »: si tiene conto altresì della statura, delle particolari condizioni fisiche, dei requisiti professionali; si segue pure un certo ordine di prelazione a seconda dei vari Corpi e degli impieghi.

Ma vi è ancora un altro lato della cosa da considerare; fin qui fu oggetto di scelta l'individuo per sè solo; esso però appartiene per origine ad un dato punto del territorio e ad una determinata circoscrizione naturale e politica. « Ora dal modo come gli uomini di una « determinata circoscrizione territoriale sono assegnati ai Corpi e per « concorso dal modo come ciascun Corpo è reclutato rispetto al territorio

« nascono 3 sistemi: *regionale*, — quando i singoli Corpi sono composti « di uomini tolti ad una stessa provincia o regione — e tale sistema « si accompagna a quello già considerato detto del piede mobile con « guarnigioni fisse (v. n. 110); *nazionale*, — quando a formare i singoli « Corpi si fanno concorrere elementi tratti da tutto il paese o da diverse « provincie; *misto*, — quando i due ora detti sistemi sono applicati « più o meno promiscuamente anco quando, esistendo il sistema nazio- « nale in tempo di pace, si adotta in caso di mobilitazione il sistema « regionale per portare gli effettivi al piede di guerra ». I motivi, che sono tecnici e politici, di questa scelta sono i medesimi che fanno preferire all'altro testè ricordato, il sistema a piede di guarnigione. « In « Italia è applicato il sistema di reclutamento nazionale per l'Esercito « permanente salvo eccezioni; mentre le milizie mobili e territoriali « sono ordinate col sistema regionale; per la mobilitazione però, il « sistema nazionale venne combinato col regionale in vario modo allo « scopo di ottenere che il completamento degli effettivi di guerra si « faccia possibilmente con riservisti locali o domiciliati vicino ai Corpi « da mobilitare ».

I particolari dell'ordinamento sono poi connessi alle tabelle di reclutamento e mobilitazione relative alle armi e loro specialità: in generale, ad ogni *deposito* di reggimento di fanteria corrisponde un distretto di reclutamento ed il « reggimento medesimo si compone, in pace, di « individui tratti da 4 distretti, escluso sempre quello di residenza, e « per la guerra si completa coi richiamati di due altri distretti detti « di complemento ». « I cambi di guarnigione poi sono regolati in « modo che i reggimenti abbiano da trasferirsi successivamente nel « territorio dei distretti che loro forniscono gli uomini sia in pace che « in guerra, e ciò allo scopo di aver i reggimenti composti il più pos- « sibile con richiamati stati istruiti ed educati nel reggimento stesso ». Gli uomini delle altre armi, in via generale, rimangono assegnati alle unità di cui facevano parte sotto le armi e vi ritornano sempre che quelle continuino a ricevere le reclute del loro distretto di leva.

166. — Secondo periodo della leva. — Questo periodo comprende le operazioni di *riparto e sistemazione del contingente* da compiersi per cura del Ministero onde provocare un regio decreto che serva di base definitiva all'assegnazione degli uomini alla 1ª o 2ª categoria: infatti la nostra legislazione fondamentale sul reclutamento dispone che gli uomini sovrabbondanti alle necessità della 1ª linea, in base al sorteggio, vengano direttamente trasferiti alla 2ª linea dell'esercito ed ascritti perciò nella 2ª categoria. Ma queste norme della legge sono cadute ormai in dissuetudine e stante il difetto di forza mobilitabile proveniente dalla eccessiva constatazione di inabili all'atto dell'arruolamento,

colla legge 8 marzo 1888 si ha una assegnazione di tutti i disponibili nella cifra annualmente fissata per legge all' Esercito permanente, ed alla 2ª categoria « sono arruolati quei pochi uomini rimandati di leve anteriori che vi avevano diritto per il numero estratto a sorte ». Siccome poi è facoltà del ministro (art. 126) di anticipare il congedamento di parte della classe sotto le armi, e ciò avviene anche troppo largamente per misura di economia, qualora essa abbia contratto la ferma di 3 anni, e della classe anziana, così l'elemento fornito dal numero estratto nella leva serve invece di criterio a tali atti.

167. — Nelle sue linee fondamentali questo ordinamento si riproduce presso tutti gli Stati. Presso tutti gli Stati concorrono a ciascuna leva gli iscritti di tre leve dai 20 ai 23 anni di età, la formazione delle liste generali è affidata agli enti amministrativi locali, le ulteriori operazioni per l'esame e l'assegnazione nelle categorie ad organi speciali di carattere misto nei quali predomina — ad eccezione dell'ordinamento russo — il carattere politico-amministrativo delle autorità; e la sorveglianza suprema e la competenza ad una decisione definitiva per qualunque ricorso contro gli atti degli organi inferiori è demandata al Dicastero; il quale è costituito anche organo della tutela del diritto. (V. libro IV).

III. — **168.** — Quali siano i fatti giuridici più salienti che emergono dall'esame sommario fatto, riportando quasi letteralmente dal trattato del Corticelli gli articoli più importanti della nostra legge, il lettore avrà già ormai rilevato: essi sono principalmente due.

In primo luogo la magistratura cui è affidata dallo Stato l'applicazione della legge obbligatoria al servizio militare è eminentemente politica ed amministrativa: il suo carattere è determinato dalla prevalenza in essa di elementi che per natura della funzione rappresentano da una parte la sovranità dello Stato e dall'altra il nucleo sociale che più davvicino tocca gli obbligati nel loro complesso, cioè la provincia, per mezzo di due membri della rappresentanza elettiva della medesima. Così anche dal punto di vista formale il diritto militare ha mutato radicalmente il suo fondamento; il cittadino è obbligato verso lo Stato e la sua obbligazione non solo è conforme alle leggi, ma è sottoposta alla garanzia della deliberazione di una magistratura rispondente appieno alla sua capacità civile e politica: l'obbligazione è giuridica, nella sua origine, perchè nasce dalla legge; lo è nella sua assunzione, perchè questa avviene con un procedimento di garanzia che ha termine nella dichiarazione di arruolamento o di esonerazione.

Questo poi è il secondo fatto degno di speciale rilievo. La dichiarazione di arruolamento è infatti l'atto giuridico che riconosce la capacità dell'obbligato e lo costituisce nel medesimo tempo nel vincolo; da quel

momento e per questo fine, l'avviso di presentazione ha carattere di *precetto* e lo mette in *mora*; il cittadino è divenuto per finzione della legge, anche se cioè non vesta la divisa, nè porti le armi, nè entri nell'ordinanza, soldato, è acquisito all'esercito, ha verso di questo speciali, indeclinabili doveri, ed è capace, in relazione, di un reato speciale, dipendente dalla sua nuova condizione giuridica, la *diserzione*.

IV. *Tutela*. — **169**. — Nessuna obbligazione può dirsi completa se essa non contenga in sè anche il mezzo della sua tutela: l'osservanza dell'obbligo nella società attuale è assicurata mediante opportuni provvedimenti repressivi: se ve ne fosse ancora bisogno per la teoria, la configurazione data dalle leggi dello Stato a tutte le infrazioni dell'obbligo militare dimostra ancora una volta che questo è imposto dallo Stato nell'interesse proprio e per virtù dei suoi diritti di sovranità. Infatti la renitenza — cioè la mancata presentazione dell'inscritto davanti al Consiglio di leva nel giorno prefisso al suo esame definitivo — l'ommissione dalle liste accompagnata dalla volontaria sottrazione alla leva successiva, le frodi comunque praticate per esimersi dal dovere militare e poi, avvenuto lo arruolamento, la diserzione o il ritardo nel rispondere alla chiamata per istruzione sono riguardati « reati penali » e come tali vengono assegnati alla giurisdizione dei tribunali dello Stato e puniti con mezzi afflittivi della libertà personale, vale a dire con forme e mezzi di pertinenza esclusiva della sovranità politica.

§. 20.

Svolgimento del rapporto.

Sommario. — 170. Concetto — 1° *Dei doveri:* 171. Partizioni sistematiche della « forza » e formazione organica dell'esercito — 172. Trasformazione dell'obbligazione generica al servizio nell'obbligo speciale individuale. — 173. Delle « categorie » e loro obblighi. — 174. Osservazioni. — 175. Dell'obbligo della « ferma ». — 176. Del « volontariato » ed altre attenuazioni. — 177. Doveri generali di stato. — 178. Loro tutela e repressioni. — 179. Responsabilità penale — 180. e disciplinare. — 181. Pene disciplinari. — 2° *Dei diritti* 182. Diritti generali di stato. — 183. Diritti di carattere economico.

170. — La trattazione di questo tema riguarda l'esame dei doveri e dei diritti che sono fatti al cittadino soldato per effetto del vincolo giuridico cui esso è sottoposto coll'atto dell'arruolamento: doveri e diritti che hanno carattere *generale* o *particolare* a seconda che si vogliano considerare le conseguenze dello stesso.

I. — **171**. — Per effetto dell'arruolamento ogni cittadino idoneo all'armi è sottoposto in massima al vincolo del servizio dal tempo

della leva della classe rispettiva fino al 31 dicembre dell'anno in cui egli compie il 39° di età: l'applicazione di questo principio ha per risultato la costituzione della « *forza* » nel senso generico: ma nel lungo periodo della vita in cui l'uomo è sottoposto al servizio difensivo la condizione delle sue attitudini non rimane identica, ma passa attraverso successive gradazioni, dalle quali l'ordinamento militare non può prescindere se vuol cercare la propria maggiore efficacia. E però la grande massa di cittadini vincolati al servizio è ripartita, come dice il Sismondo, « in due grandi scaglioni, il primo dei quali comprende quella parte « veramente organizzata ed istruita delle forze militari, la quale è « destinata a portare, occorrendo, la guerra anche fuori dei confini dello « Stato e a sostenerne quindi in ogni caso la parte principale nei « pericoli e nelle fatiche. Il secondo comprende tutti gli altri cittadini « vincolati al servizio militare, i quali per contingenze speciali » che esamineremo più avanti « o per maggiore età sono meno idonei alla « guerra campale. Questo secondo scaglione viene utilizzato in due « modi e cioè: a formare Corpi di truppa presidiaria destinati a sur« rogare in servizi necessarî nell'interno del paese una maggiore o « minor parte delle forze del primo scaglione, rendendole così intiera« mente disponibili per le operazioni campali, oppure a costituire una « riserva da cui, all'occorrenza, trarre gli elementi per rimettere a numero « le forze del primo scaglione a mano a mano che vengano consumandosi « per le vicende della guerra ». Il momento di questo passaggio non è strettamente uniforme, ma si aggira sull'età dai 30 ai 34 anni; però ancora generalmente prima di tale momento la vicenda della vita ha trasformato sensibilmente « l'attitudine al servizio militare (attitudine, « è utile ripeterlo, che è modificata non solo dalle condizioni fisiche « del soldato, ma, in maggior parte, dall'importanza dei vincoli che « lo legano alla famiglia ed alla produzione) e questa presenta ormai « gradazioni troppo disparate, perchè si possano amalgamare in una « sola compagine soggetta ad eguale urgenza di mobilitazione e ad « eguali pericoli tutti quelli che si trovano in tali limiti di età e per « tanto nello stesso primo scaglione si sentirà l'opportunità di una « nuova distinzione in due riparti. Il primo di questi comprende « quella porzione d'Esercito destinato ad entrare prima in campagna e « sostenere la parte principale delle prime fatiche e pericoli della « guerra: ed esso prende il nome di esercito di 1ª linea, esercito di « campagna, esercito attivo, ecc.: il secondo comprende quella porzione « di Esercito detto di 2ª linea (Landwehr in Germania ed Austria, « Milizia mobile in Italia) la quale è destinata a rendere l'Esercito di « prima linea interamente disponibile per le operazioni della guerra « campale, provvedendo a tutti quei servizi di guarnigione e di seconda

« linea ai quali, per quanta sia la loro importanza, si può provvedere
« con elementi anche non perfettamente eguali a quelli dell'Esercito di
« 1ª linea nell'attitudine alla guerra campale. Ciò non esclude la possi-
« bilità che gli Eserciti di 1ª e 2ª linea vengano a trovarsi l'uno a
« fianco dell'altro nel combattimento. Lo scaglionamento di cui si è
« discorso finora stabilisce in certo modo l'ordine normale in cui un
« paese presenta all'urto del nemico la propria armata. È uno scaglio-
« namento prodotto dalla stessa natura delle cose in tutti i paesi che
« ebbero ed hanno un Esercito nazionale; la principale differenza che
« si può riscontrare tra epoche e paesi diversi sta in ciò, che talvolta
« questo scaglionamento fu preventivamente disposto ed ordinato e
« tal'altra invece si trovò prodotto quasi improvvisamente dalla forza
« delle circostanze. Dal fin qui detto, basandosi sulla disparità di attitu-
« dini derivante dalla differenza di età, emerge la divisione del tempo
« dovuto al servizio militare in 3 stadî: e cioè:

1° esercito di 1ª linea o permanente } 1° scaglione
2° » di 2ª linea o milizia mobile }
3° » di 3ª linea o milizia territoriale — 2° scaglione.

172. — Il cittadino soldato percorre quindi tutti questi tre stadî fino all'esaurimento del tempo dell'obbligazione e in ciò consiste il primo e fondamentale dei suoi doveri. Ma ciò non avviene in modo assoluto « nel senso cioè che tutti indistintamente i cittadini debbano « la loro prestazione personale per la difesa del paese in modo iden- « tico ed eguale misura »: lo Stato non può fare a meno di non preoccuparsi di certi interessi d'ordine superiore e generale che hanno il loro fondamento nella società stessa, e riguardano la conservazione dei suoi nuclei oppure giovano al progredimento economico e morale affidato a certe condizioni di cittadini, le cui funzioni mirano al bene collettivo: vi è perciò una serie di temperamenti al principio obbligatorio non nel senso di abbreviarne la durata, ma piuttosto in quello di scemarne l'intensità: e di questi — per quanto il loro esame tocchi più sensibilmente le scienze militari propriamente dette che questa dottrina giuridica — per amor di completezza nello svolgimento dei principî diamo pur qualche cenno.

173. — E possiamo anzitutto porre questa distinzione, separare cioè, nella grande massa degli idonei alle armi, quelli che sono tenuti all'obbligazione stretta, da quelli che usufruendo di speciali temperamenti posti dalla legge nei casi singoli, prestano il servizio militare meno grave e rigoroso: e parlare con questo criterio di particolari *categorie*.

È regola generale che « gli individui di 1ª categoria (eccettuati i

« carabinieri, gli operai d'artiglieria e le specialità di servizio, capi
« armaiuoli, maniscalchi, musicanti, uomini di governo degli stabili-
« menti di pena, personale dei depositi stalloni che passano dall'Eser-
« cito permanente direttamente alla Milizia territoriale (ma non i sotto
« ufficiali di tali qualità) appartengono per i primi 8 o 9 anni all'Eser-
« cito permanente; quindi alla Milizia mobile fino al 31 di dicembre
« del 12° anno di servizio, vale a dire per 4 o 3 anni; infine alla
« Milizia territoriale fino al termine dell'obbligo. Gli assegnati alla
« marina vi rimangono per i primi 8 o 9 anni e quindi entrano
« nell'Esercito passando colla loro classe alla Milizia mobile ». Si avverte però che il passaggio alla Milizia mobile ed alla Milizia territoriale per eventuale deficienza, come al presente, degli effettivi può essere ritardato, nella seconda ipotesi fino al 15° anno di servizio.

L'altro termine della classificazione è rappresentato dalla massa di tutti quei giovani, che, pur essendo abili al servizio, per trovarsi singolarmente nelle condizioni all'uopo stabilite dalla legge, godono di temperamenti e dispense, nella natura giuridica delle quali « l'esenzione
« è accordata non a beneficio personale dell'iscritto, ma a vantaggio
« del membro della famiglia, che, secondo lo spirito della legge, avrebbe
« in lui un sostegno; e però l'esenzione stessa è accordata soltanto
« dietro richiesta autentica di tale membro »: tutti questi giovani all'atto dell'arruolamento vengono iscritti alla 3ª categoria e passano direttamente nella Milizia territoriale e si avvantaggiano del servizio di questa e dell'immediata condizione di congedo illimitato.

Fra queste due grandi categorie è naturale — lo si arguisce già dalla locuzione — interceda un secondo gruppo di militari destinato ad un compito difensivo intermedio; infatti può esistere ed esiste sotto denominazioni diverse in varî Stati quella che nella parola della legge italiana è la 2ª categoria: lo Stato cioè apprende per il servizio difensivo intenso quella massa di giovani idonei che annualmente è necessaria per gli scopi della guerra ed, arbitra la sorte, sotto la necessità finanziaria, rifiuta il servizio attuale degli eccedenti e li pone in una speciale condizione di fatto e di diritto, mandandoli in congedo illimitato, ma ascrivendoli in pari tempo all'Esercito permanente per 8 anni ed unendoli per le ulteriori vicende dell'obbligo militare alla loro classe.

174. — Non è questo il luogo per discutere l'ordinamento positivo generale italiano sul reclutamento delle truppe: è questione più tecnica che non giuridica; e tecnicamente il nodo del problema è specialmente nella capacità di un tale sistema a produrre un'efficace forza mobilizzata: imperiose necessità di quest'ordine hanno fatto sì che ormai l'assegnazione alla 2ª categoria sia stata di fatto abolita

coll'introduzione delle ferme progressive mercè la legge 8 marzo 1888. Però la prevalenza del carattere tecnico non esclude che l'argomento abbia a sua volta la capacità di muovere speciali considerazioni anche per l'altro riguardo: infatti — ci occupiamo soltanto del principio che informa l'assegnazione della 3ª categoria — la legge in antinomia alla sua massima generale, ha creato alcune *presunzioni* ed ha attribuito ad esse efficacia liberatoria da un'obbligazione che per sua natura è un'immediata ed inevitabile conseguenza della cittadinanza; corrisponde bensì alla nozione che noi ci siamo fatti dello Stato moderno, il tener conto delle esigenze sociali più rilevanti, ma era più consentaneo alla natura del diritto pubblico ed alla funzione altissima, la quale è oggetto di questi studî, ridurre l'obbligazione nella *quantità* del servizio — come fa la legge francese — che alterarla così profondamente nella *qualità* della prestazione: in questo modo l'obbligazione è mutata nel suo requisito.

175. — La sottoposizione al vincolo militare ha per sua naturale conseguenza il rispondere necessariamente ad ogni richiesta dello Stato per i suoi bisogni difensivi: già altrove (v. n. 12 L. I) nel dare qualche nozione elementare sul fondamento e sulla natura degli obblighi dei cittadini verso la patria per la sicurezza e la integrità di queste, abbiamo detto che nelle lunghe età di pace, quali ormai la società degli Stati moderni tende a conservare, l'obbligo remoto ed occasionale di partecipare alla guerra si trasforma nell'altro attuale di acquistare la capacità di fatto a ben portare le armi. Ed a questo fine essenziale una « parte del tempo di ascrizione all'Esercito permanente si passa in servizio continuativo sotto le armi ed è la *ferma*, la quale può essere di 5, 3, 2, ed 1 anno » (Corticelli, *op. cit.*, pag. 25) a seconda delle armi, corpi e specialità a cui viene fatta l'assegnazione e che quella è volontaria od obbligatoria. — Il Sismondo illustra coll'abituale splendida chiarezza le grandi ragioni morali, economiche, finanziarie e tecniche che impongono un sistema legislativo tale che il periodo della ferma non solo non coincida con quello durante il quale si verifica l'ascrizione all'Esercito permanente, ma ne rappresenti una breve porzione: e per effetto delle quali questo nel suo complesso è quindi suddistinto in due tempi, nell'uno dei quali il soldato è trattenuto sotto le armi e nell'altro è rilasciato libero per essere solamente richiamato alle bandiere in caso di bisogno. Il medesimo autore esamina altresì i motivi che determinano gli organizzatori d'eserciti alla limitazione della ferma tra un massimo di 5 anni ed un minimo di 1; e cioè: in primo luogo, l'esigenze dell'istruzione e dell'« inquadramento » le quali si rapportano e alla condizione in cui la recluta viene all'Esercito per rispetto alla sua coltura ed alle sue attitudini e alla necessità di impartirgli una conoscenza sufficiente del

servizio ed un'adeguata educazione militare; poscia dal rapporto tra la spesa annuale consentita e la forza numerica dell'esercito di campagna: motivi questi che interessano del pari l'uomo di Stato ed il militare; infine, da ragioni tecniche molteplici che considerano i medesimi rapporti della forza dell'Esercito permanente, ma rispetto all'età degli ascritti, alla durata totale nel servizio di 1ª linea, alle riserve di rimpiazzamento, ecc.: — se è vero che nel reclutamento insiste la prima istituzione dello Stato, il nucleo della sua fortuna è nella sapiente risoluzione di questi problemi in cui la necessità suprema dello Stato si deve conciliare col regime dei mezzi che ne sono posseduti e con gli interessi non meno importanti dei cittadini.

Gli ascritti alla 3ª categoria dappoichè vengono immediatamente assegnati alla Milizia territoriale e posti nello stato di congedo illimitato, non assolvono l'obbligo della *ferma*: sono tenuti a rispondere alle chiamate per istruzione.

Gli ascritti alla 2ª categoria, dato che la legge dovesse essere applicata anche per questo punto, per eccezionale abbondanza del contingente di giovani idonei, sono parimenti tenuti a rispondere alla chiamata annuale per istruzione: in questo caso — per ragioni dette e ripetute altrove — nell'altro — per necessità finanziaria — la legge rimane, con quanto danno dell'organizzazione si può facilmente immaginare, in fatto lettera morta.

176. — Anche rispetto all'applicazione uniforme dell'obbligo alla « ferma » lo Stato si trova di fronte ad esigenze sociali ed individuali, le quali vi contrastano in certo modo: il giovane che sta avviandosi alla preparazione professionale, o che in seno alla famiglia si addestra nel governo delle industrie, non potrebbe, senza la compromissione più dannosa delle sue aspettative, interrompere per un periodo abbastanza lungo gli studî o la pratica che sta facendo: d'altronde lo stato della sua coltura e delle sue attitudini è indubbiamente più sviluppato e più favorevole ad un rapido adattamento alle esigenze della preparazione militare, e rappresenta anzi un elemento che nell'organizzazione di questa riuscirà le quante volte favorevole, se un'istruzione intensa e speciale gli darà il possesso delle nozioni necessarie per i primi gradi di truppa e per quelli, successivi di ufficiale subalterno. — Così mediante leggi e provvedimenti particolari, con requisiti speciali, tutti gli Stati, in fondo, ammettono l'istituzione del *volontariato per un anno* per quei giovani che adempiuto alle condizioni poste, dovendo concorrere alla leva, prima dell'apertura delle operazioni di questa o già sotto le armi da meno di un mese si sottomettano spontaneamente alla prestazione di tale servizio e nell'esito di questo, formano il cespite di reclutamento degli « ufficiali di complemento »

destinati a risarcire il bisogno nei quadri per la mobilitazione. — In concorso o meno dalla dichiarazione di volontariato, si possono per causa di studî intrappresi, o, secondo altre legislazioni, p. es. la tedesca, per riguardo a qualunque pratica professionale chiedere ed ottenere « proroghe della ferma » ed in altri casi « dispense » più o meno larghe dalle chiamate per istruzione. — È pur ammessa in alcuni casi la *surrogazione*, p. es. del fratello, sotto le armi.

Evidentemente però in tutti questi casi e provvedimenti il fondamento giuridico è affatto diverso da quello per le esenzioni e per i temperamenti considerati sopra: in questi il servizio si presta nella stessa forma e qualità degli obbligati a ferma intiera e la vicenda dell'obbligazione non si trasforma; soltanto lo Stato, bene interpretando il principio generale, o chiede una più intelligente opera a chi può e deve dargliela come cittadino, sollevandolo dalle fatiche grossolane, o considerando che l'attività dell'individuo è già spesa a favor proprio in altri campi di svolgimento degli interessi collettivi, lo esonera per non intralciare d'altronde il naturale movimento di questi.

177. — Il discorso lungo per necessità di cose, sebbene tenuto sulle linee generali, che finora ci venne occupando riguarda il primo e fondamentale dei doveri, quello cioè di prestare l'opera personale a servizio dello Stato per la sua difesa: se si collega questo principio all'altro che è essenziale a questo come ad ogni altro scambievole rapporto umano, e vuole che tale prestazione è utile soltanto quando risponda a tutti i fini cui è domandata, si determineranno facilmente quegli altri doveri dell'obbligato che sono conseguenze organiche di questo fatto.

E però l'ufficio dovrà essere esercitato senza interruzione, nè abbandono alcuno che non sia legittimamente permesso, nelle forme di una coabitazione obbligatoria e sotto l'immediata influenza di norme e leggi necessarie, compiendo gli atti od astenendosene conforme alla più rigorosa ed inflessibile *disciplina*. Sappiamo già che l'ordinamento riposa essenzialmente sul vincolo gerarchico; la gerarchia non sarebbe possibile senza l'obbligo nel militare di essere disciplinato: nella quale espressione si comprende che egli debba usare *deferenza ed obbedienza* verso il proprio superiore gerarchico. È parimenti un effetto della sua condizione giuridica speciale, dipendente altresì dai segni manifesti che lo fanno riconoscere, il conservare scrupolosamente per parte del soldato, anche fuori dell'esercizio immediato delle sue attribuzioni, un contegno decoroso ed una moralità di condotta che siano conformi alla dignità dell'ufficio.

È dovere, infine, la cui importanza varia e si accresce secondo l'oggetto cui si riferisce, fino a diventare eccezionale per certe armi e

strumenti, la conservazione scrupolosa di quella parte anche piccola del patrimonio dello Stato che gli è affidata a causa delle sue funzioni e l'osservanza dei segreti che eventualmente fossero a conoscenza rispetto a luoghi ed a mezzi su cui è fondata la difesa del paese: a questi che sono i principali si possono aggiungere quei doveri che in ogni momento del servizio, si può dire quasi, si maturano e che soggiacciono alla determinazione ed al giudizio discrezionale delle autorità.

178. — Perocchè, siccome « secondo un principio generale del « diritto, ogni obbligo è accompagnato da una sanzione, nel caso che « esso non venga adempiuto e quando l'ufficiale pubblico manchi ad « alcuno dei suoi doveri, così generali che speciali, egli perciò stesso « ne è *responsabile* », anche il soldato nello stato di diritto in cui viene a trovarsi, per causa del suo vincolo, è investito da « responsabilità proprie ». Ma poichè le funzioni cui è chiamato sono esercitate collettivamente e sotto l'immediato comando delle sue autorità, così non è concepibile in massima una responsabilità individuale verso i terzi e verso lo Stato, che non sia fondata sulla ommissione dei suoi doveri o sulle mancanze al servizio: non, che le « *personae* » del diritto militare non siano capaci di responsabilità verso i terzi o verso lo Stato anche per « azioni »; ma in questi casi la responsabilità non è mai collettiva, come fu l'azione, ma si riporta sull'autorità personale di chi l'ha ordinata ed è tema allora che riguarda la capacità giuridica di chi esercita professionalmente il comando militare. — Prese sotto questo rispetto limitativo, le responsabilità che noi dobbiamo considerare sono quindi o « penali » in quanto costituiscano un vero e proprio *reato* e diano luogo ad una pena corrispondente o « disciplinari », quando invece diano luogo ad una punizione di ordine puramente amministrativo. E, come nota l'Orlando, che ha fatto già questa classificazione « queste varie forme « di responsabilità possono verificarsi anche cumulativamente e il mede- « simo fatto può dar luogo promiscuamente all'une e all'altre ».

179. — 1° *Responsabilità penale.* — « Può avvenire che il fatto « compiuto dal soldato contro i suoi doveri contenga tale violazione del « diritto con sì grave minaccia o perturbamento dell'ordine e degl'inte- « ressi difensivi che, giusta i precetti di legge, esso implichi una respon- « sabilità d'ordine penale. In quanto il militare commettendo un reato « si renda meritevole di *pena*, facilmente s'intende secondo i principî « generali dell'organizzazione giuridica e politica, e l'argomento entra « nello studio speciale della *tutela del diritto* (v. Libro IV) nella trat- « tazione della quale potremo esaminare quali siano gli atti che sog- « giacciono a particolare repressione da parte dello Stato e per motivi « che non si potrebbero applicare alle azioni degli altri cittadini, ma « dipendono dallo stato speciale di diritto degli individui che li pon- « gono in essere ».

180. — 2° *Responsabilità disciplinare.* — Quello che avviene in ogni amministrazione dello Stato, è naturale che avvenga anche per la militare, poichè la necessità di tutelare la disciplina ed i vincoli gerarchici è tanto più sentita in questo lato dell'attività dello Stato nel quale l'azione dell'individuo deve armonicamente fondersi in quella della collettività ed ogni attrito o dissonanza del singolo rispetto all'insieme può compromettere l'efficacia del risultato. E però l'amministrazione, per mezzo delle sue stesse autorità, valendosi del carattere di pubblica funzione che le compete e della sovranità dello Stato di cui è l'organo, attribuisce a sè medesima ed esercita il diritto di punire direttamente e con mezzi proprî il militare colpevole per mancanza ai suoi obblighi in tutti quei casi, nei quali l'inosservanza delle norme obbligatorie non riveste la figura del « reato » (cfr. ORLANDO, pag. 116). È ovvio dichiarare che l'amministrazione di queste pene essendo affidata, volta a volta, ad una persona, la quale per causa della sua autorità deve apprezzare i mancamenti dei suoi subordinati, difetta certamente al sistema la garanzia che l'imparzialità, la quale si presume, esista sempre ed effettivamente; stabilire d'altronde mezzi di ricorso e di difesa in materie in cui soltanto l'immediata repressione può giovare al buon andamento del servizio, sarebbe spesso togliere influenza alla riparazione; onde gioverà, almeno per l'irrogazione delle pene più gravi, ch'essa sia circondata da sufficienti garanzie, sia per quanto riguarda la persona che deve emettere il giudizio, che la forma con cui viene emesso.

181. — Nell'ordinamento positivo le pene disciplinari sono: *a*) per le mancanze meno gravi: 1° presentazione con armi e bagaglio; 2° consegna in quartiere (da 1 a 90 giorni); 3° prigione semplice (da 3 a 30 giorni); 4° di rigore (da 3 a 15 giorni): tutte queste pene sono inflitte ai militari o graduati di truppa da « qualunque loro superiore » nel momento in cui si rileva e si reprime la mancanza; rimane però affidato all'autorità discrezionale del comandante di compagnia, ecc.: o di corpo prescriverne la durata; *b*) per le mancanze gravi: 1° la retrocessione dal grado per i caporali ed appuntati, la quale è pronunciata dal comandante del corpo; 2° il passaggio alla compagnia di disciplina, dal comandante del Corpo d'armata e, attesa la sua indole e gravità, sentito il parere di una speciale Commissione.

II. — Dall'esame dei doveri del militare, passiamo ora a quello dei suoi diritti, raggruppandoli nelle poche categorie in cui si presentano.

182. — Il primo e fondamentale diritto consiste nella pretesa legittima, la quale compete al cittadino in servizio della patria, che i suoi obblighi siano determinati secondo i principî fondamentali sulla durata e natura del servizio assegnatogli all'atto dell'arruolamento. È idea così semplice che non giova trattenerci ad illustrarla.

È altresì diritto del militare godere lo stato giuridico che gli è assicurato dalle leggi dello Stato in relazione alle sue funzioni, fino a che non ne sia pronunciato il decadimento, col procedimento e le garanzie stabilite; è per questo motivo che l'allontanamento dall'esercito, di chi abbia obbligo di esservi ascritto, è pronunciato in seguito a particolare istruzione penale ed è irrogato come conseguenza dell'indegnità constatata.

183. — È infine obbietto di diritto il godimento che pure spetta al militare in attività di servizio, conforme alle leggi, del *trattamento personale* o provvisione da parte dello Stato al suo fabbisogno economico. Ed esso si distingue in queste due forme principali: l'*assegno* e la *pensione*.

I. — Gli assegni per la truppa comprendono: (dal CORTICELLI, *op. cit.*, pag. 473 e segg.) (1):

α) l'assegno ordinario che si suddistingue:

1° assegno giornaliero o quota fissa a carico dello Stato differenziata secondo le cariche o gradi o impieghi e le varie armi: e questa si scompone a sua volta in *paga*, che è di spettanza personale la quale comprende il soldo ed il vitto, ed in *quota vestiario e per indennità comuni*, che è di spettanza invece del Corpo: l'ultima voce si riferisce alle indennità per riscaldamento, letto e spese varie di servizio a beneficio della collettività e di cui ciascuno approfitta. La scomposizione è fatta secondo tabelle fisse annesse al regolamento d'amministrazione;

2° assegno di primo corredo, « il quale spetta al Corpo e gli « viene corrisposto per ogni individuo nuovo incorporato o riammesso « in servizio, o richiamato alle armi per istruzione o per mobilitazione « in misura diversa secondo l'arma, la categoria d'individui e gli scopi « della chiamata »;

3° soprassoldi fissi, i quali « riguardano alcune categorie di « individui in posizioni speciali, per i quali si è creduto conveniente « un trattamento migliore del comune »;

β) le indennità eventuali, che si riferiscono a viaggi o servizi collettivi od isolati, a servizi e posizioni speciali temporanee;

γ) le indennità per la truppa in campagna come sono determinate specificatamente dal regio decreto 17 febbraio 1887;

δ) gli assegni personali in forza di premî o per soprassoldi di rafferma, di medaglie, o decorazioni, ecc.

Le forme fin qui esaminate risponderebbero assai imperfettamente

(1) Sugli « assegni » si può consultare anche l'opera del PALMACCIO: 1902, Caserta, Marino, IIª edizione che contiene tutte le informazioni ed i dati relativi.

alla nozione di un correspettivo, il quale rappresenti il valore economico dell'opera data allo Stato dal cittadino mediante la prestazione del servizio militare, come vi corrisponde, e lo vedremo più acconciamente nel discorrere del servizio professionale, lo « stipendio ». Non siamo più all'epoca in cui tale prestazione era fatta direttamente alla Corona e nell'interesse di questa ed il mestiere del soldato era mercenario; nel sistema giuridico attuale il servizio è un'obbligazione stabilita dalla legge: soltanto, lo Stato che inibisce al soldato ogni mezzo di produzione avocandone a sè l'opera, sopperisce al suo fabbisogno economico; perciò l'assegno non è rivolto in via principale alla persona, ma alla funzione ed il diritto di quella deve intendersi in questo senso, che cioè le somme destinate alla provvista degli oggetti di consumo e di conforto siano effettivamente spese a questo fine.

II. — Invece se ci facciamo a considerare l'istituto della pensione stabilita in certi casi anche a favore di uomini di truppa, il fondamento giuridico si presenta assai diverso: è in essa un carattere eminentemente personale ed il diritto che può accamparsi si basa sopra titolo immediatamente connesso all'individuo. Infatti il diritto a pensione compete a due categorie di soldati solamente.

Per l'una si appoggia all'anzianità del servizio attivo e si matura col collocamento a riposo dopo almeno 20 anni di quello; ed in questa ipotesi siamo evidentemente innanzi ad una trasformazione del rapporto da obbligatorio a professionale, e lo Stato in parte per una tradizione aulica della quale non si è potuto liberare, in parte per un sentimento di equità verso chi lo ha servito per lunghi anni rinunciando ad ogni altra aspettativa, e per assicurarsi insieme gli elementi migliori, che sarebbero altrimenti distratti dalle cure civili, istituisce questa forma di « continuazione dello stipendio » (Orlando) la quale soddisfaccia al bisogno urgente dell'esistenza per chi ormai si ritira a riposo.

L'altra categoria comprende quegli uomini che in causa del servizio hanno sacrificato la robustezza fisica ora minata e distrutta da infermità od hanno ricevute lesioni tali che la loro forza di lavoro e di guadagno si è annullata o relativamente diminuita: in questi casi il soccorso dello Stato rappresenta una dovuta attenuazione della sfortuna e del danno incontrato nella soddisfazione del più alto dovere cittadino.

La pensione si commisura allo stipendio ed agli anni di servizio prestati, per la prima forma; è regolata dalla entità del danno nell'altra: la determinazione e liquidazione competono alla giurisdizione speciale della Corte dei conti.

Può essere perduta per sopravveniente indegnità, come causa che vizia e toglie il possesso dello stato militare.

§ 21.

Cessazione del rapporto.

SOMMARIO. — 184. Cause naturali e giuridiche e procedimento.

184. — In generale si può dire che le cause di cessazione del vincolo sono: *A*) naturali o *B*) giuridiche:

A) È causa naturale il decorso del tempo fino alla scadenza del termine in cui il cittadino è sottoposto alla prestazione del servizio: il 31 dicembre dell'anno in cui esso compie il 39° di età secondo la legge italiana: e con ciò si è detto tutto quanto può riferirvisi e che è sempre la causa principale.

B) Sono cause giuridiche tutti quei fatti che possono alterare o togliere la capacità giuridica dell' obbligato, in quanto sia requisito e condizione per la costituzione del vincolo. E perciò la cessazione può avvenire per causa d'*indegnità*, in seguito a procedimento e condanna penale del militare sia per reati ordinarî che speciali, emessa o dai tribunali comuni o da quelli militari, nel quale caso anzi si fa luogo alla dichiarazione espressa di questa pena accessoria. E può avvenire da ultimo per sopravvenuta *inabilità*, sia sorta dopo l'arruolamento ed avanti alla prestazione del servizio continuativo sotto le armi che è obbligatorio per gli uomini di 1ª categoria — ed in questa ipotesi si constata nelle *rassegne speciali* che vengono espressamente praticate - sia dopo l'arruolamento e la chiusura delle operazioni di leva e durante il servizio, per gli uomini di tutte le categorie - e si constata con una *rassegna* detta di *rimando* — sia finalmente e parimenti per tutti gli uomini, i quali vi si sottopongono, ritenendosi divenuti inabili, colla *rassegna annuale* presso i Distretti di reclutamento. In tali ipotesi di inabilità si perviene alla dichiarazione di riforma.

Queste sono le cause, oltrechè per morte dell' individuo di cessazione *definitiva*; non è ammessa alcuna forma di cessazione *temporanea*.

§ 22.

Istituti di carattere promiscuo.

SOMMARIO. — 185. Nozione. — 186. Esposizione secondo il diritto nostro, nella truppa, — 187. negli ufficiali. — 188. Cenno di diritto comparato.

185. — In quale senso parliamo di istituti di carattere promiscuo? in senso formale; quindi l'espressione riproduce piuttosto inesattamente il pensiero della nostra classificazione. — Nell'esposizione finora fatta noi abbiamo parlato di prestazioni di carattere obbligatorio in confronto alle prestazioni di carattere professionale; esamineremo tra poco quest'ultima categoria e vedremo che essa comprende non solo tutte le persone che si dedicano al mestiere dell'armi per formarne oggetto della loro carriera sociale ed economica, ma che esse sono altresì quelle che esercitano le funzioni direttive nella preparazione e nella condotta delle truppe, hanno, in altre parole, l'esercizio esclusivo del comando, perchè ne possedono la capacità a tal fine espressamente acquisita e per effetto del loro « stato » permanente possono convenientemente dedicarvisi. In tutti gli eserciti sono professionali le prestazioni personali fornite normalmente nello « stato » di *ufficiale* e *sott'ufficiale.*

A questa regola generale formano eccezione alcuni istituti corrispondenti a determinati « stati » nei quali senza riscontrare tale carattere intrinseco nella prestazione, abbiamo nondimeno il possesso e l'esercizio del diritto di comandare, una posizione gerarchica, comune a quella degli altri graduati, senza che sia impedito in pari tempo il funzionamento dell'attività libera sociale, la quale rimane, senza suo pregiudizio, sospesa soltanto allora, quando nasce la materiale incompatibilità di due impieghi diversi.

Questi istituti sono resi possibili per il fatto che nell'organizzazione militare moderna l'obbligo del servizio non ha esecuzione reale che nelle contingenze di bisogno ed adempiuta la necessità di apprendere il servizio, segue bensì l'individuo come vincolo, ma nulla gli toglie, normalmente, della libera disposizione di sè medesimo. L'Esercito pertanto, nè possedendo sufficienti risorse per mantenere completi i quadri degli ufficiali professionali secondo le esigenze della mobilitazione, nè d'altronde potendo ostacolare il movimento economico ed intellettuale dei cittadini, ma avendo anzitutto l'interesse di far partecipare ai proprî

Corpi i migliori elementi, chiama questi ad una prestazione speciale del servizio e poscia li rimette nella società civile con qualità di ufficiali inferiori in posizione di congedo e di riserva — come sono generalmente denominati presso gli altri Stati quelli che in Italia si dicono « ufficiali di complemento » — per valersene in bisogni straordinarî in impieghi e funzioni per i quali pur difettando forse l'istruzione tecnica hanno tuttavia larga idoneità a disimpegnare per lo sviluppo della loro coltura generale. — L'istituto pertanto corrisponde alla natura moderna degli ordinamenti militari che soffrono del massimo divario tra il piede di paco e quello di guerra, ed anche all'attitudine delle relazioni politiche e sociali dei nostri giorni e deve riguardarsi forse come un segno precursore di anche maggiori contatti tra la libera cittadinanza e la professione militare. — Entra in quest'ordine di criteri, fatta la debita proporzione al carattere ed alle funzioni, anche il conferimento di « grado » ad uomini di truppa; quindi le categorie degli istituti di cui ora ci occupiamo sono due e di esse diciamo distintamente.

186. — I graduati di truppa senza carattere professionale sono rappresentati dai caporali e si traggono dai migliori elementi forniti dalla leva usufruendone durante la ferma ordinaria, essi transitano nella condizione di allievi caporali onde perfezionarsi nelle istruzioni necessarie per il grado a cui aspirano e superato l'esame davanti alla Commissione di Corpo vengono promossi di solito nella stessa unità di cui fanno parte: nelle armi a cavallo si hanno anche gli appuntati tra il soldato ed il caporale. Questi graduati prendono in servizio il comando sui semplici soldati e fuori di quello, nelle azioni collettive ne assumono la responsabilità.

187. — Per i giovani che siano provvisti di una certa coltura generale più o meno larga secondo l'aspirazione, e che stiano per entrare o siano già nel servizio obbligatorio per effetto di leva o di arruolamento volontario (v. n. 176) è concesso di domandare alle autorità territoriali militari di essere ammessi al servizio come allievi ufficiali di complemento, durante il quale soggiacciono alla disciplina conforme a tutti i soldati, ma sono sottoposti ad una istruzione assai più intensa, la quale si svolge in determinati periodi, esito di ciascuno dei quali sono gli esami per le promozioni successive a caporale, a sergente, a sottotenente. A questi esami possono concorrere anche i volontari di 1 anno dichiarati promovibili a sergente da non più di 2 anni. Conseguita la nomina prestano servizio di ufficiale presso i corpi per un tempo non superiore ai tre mesi, godendo dei diritti professionali nella loro permanenza in tale servizio. — Oltre a questo cespite ordinario, si è introdotto con forme analoghe un corso d'istruzione accelerato,

della durata di 6 a 8 mesi ad ufficiale di complemento per i militari allievi ufficiali muniti di superiori titoli di coltura, con forme di sviluppo analoghe alle precedenti; infine si è costituito il cespite di ufficiali di complemento nei servizi — sanitario, medico e veterinario (e si sta per praticare ora anche per i farmacisti militari), di commissariato e contabilità — mediante l'impartizione di insegnamenti adatti presso gli istituti militari speciali previa una breve preparazione tecnico-militare.

Appartengono a questo medesimo ordine di principî le norme che formano il regolamento sugli ufficiali della Milizia mobile, al quale grado possono aspirare i cittadini entro i limiti di età precisati e forniti di una determinata coltura generale e speciale secondo l'arma nella quale vogliono essere inscritti ed i sott'ufficiali con una certa anzianità di servizio non appartenenti all'Esercito permanente o Milizia mobile e gli ufficiali dispensati dal servizio attivo e che non chiedano di conservare il grado e le funzioni come ufficiali di complemento.

Gli « ufficiali di complemento » sono iscritti all' Esercito permanente fino al 32° anno di età e quindi alla Milizia mobile; si trovano abitualmente in congedo, ma possono essere usufruiti in pace fino alla concorrenza di $^1/_4$ sui quadri degli effettivi; sono richiamati in servizio in occasione di esercitazioni e per i bisogni della guerra; analogamente per gli ufficiali della Milizia territoriale salvo che questi naturalmente, non possono sostituire in nessuna ipotesi gli effettivi dell'Esercito permanente.

188. — Nelle sue linee generali questo sistema è riprodotto (per il volontariato con esito di ufficiale di riserva, anche con maggior larghezza) negli altri Stati, specialmente l'Austria-Ungheria e Germania; in quest'ultima l'ordinamento conosce un'altra forma, a titolo di onoranza, di possesso del grado e carattere di « ufficiale » senza un esercizio di professione vera e propria e si hanno ufficiali *à la suite der armee* o di un corpo di truppa, per quelle persone, di condizione anche socialmente affatto diversa dalla militare, che conferiscono prestigio al Corpo ed all'Esercito per l'altezza della posizione individuale.

Articolo 3.

Del rapporto giuridico nel servizio professionale.

§ 23.

Principî fondamentali.

Sommario. — 189. Fattori tecnici e morali. — 190. Fattore economico. — 191. Natura giuridica del rapporto. — 192. Dello « spirito professionale ». — 193. Divisione e distribuzione della materia.

189. — L'analisi fatta del rapporto obbligatorio nel servizio difensivo dello Stato ci ha appreso questo fatto importantissimo; il quale consiste nella successiva partecipazione all'Esercito di quella parte della popolazione maschile del paese che, volta a volta, si presenta alla leva e viene arruolata, per apprendere anzitutto il mestiere dell'armi e quando che sia per esercitare la guerra; ora non è concepibile un'ordinamento che possa corrispondere a tale condizione legittima di cose se non si immagini e si ammetta che necessariamente, di fronte all'elemento variabile e costantemente sostituentesi della truppa, stia un elemento permanente destinato a quella funzione di carattere continuativo, la quale attende alla costituzione e preparazione organica ed uniforme delle parti onde si comporranno, nel momento di bisogno, le grandi unità.

L'esame poi dell'organizzazione unitaria e territoriale che ci occupò in precedenza ci suggerisce ora un'altra deduzione non meno importante: nella formazione grandiosa degli eserciti moderni, nella complicanza e varietà di atti che sono destinati a compiere e di mezzi di cui si valgono, il maneggio degli organi esige da sua parte, una preparazione speciale, uno studio ed un esercizio diuturno, cognizioni scientifiche e tenore di vita affatto proprio. Dice lo Stein: « quando l'organizzazione militare diventa una parte grande e permanente e speciale « dell'amministrazione di Stato e la condotta della guerra perviene a « grado di scienza sistematica, il servizio obbligatorio semplicemente « non basta più per una tale organizzazione. Essa domanda incondizionatamente a quelli che vi provvedono, la dedicazione dell'intera « vita ad entrambe le sue grandi condizioni d'essere nel nostro tempo: « servizio e studio. La dedicazione di sè medesimo a questo fine noi « chiamiamo « vocazione professionale militare »; e la prestazione

« d'opera che vi è implicita « servizio professionale militare ». Esso solo soddisfa alle due grandi esigenze dell'ordinamento: istruire le truppe, svolgere e perfezionare il servizio, onde adattarlo nella miglior forma scientifica alla pratica della guerra.

190. — L'elemento morale non è però il solo che noi dobbiamo prendere in considerazione: questo fattore rimane sempre il più importante perchè è la sua influenza predominante quella che genera il fatto, ma l'efficacia della causa economica è nondimeno decisiva; nella economia della società l'esercizio professionale delle attività individuali per « l'assoluzione di uno scopo che forma parte della collettività umana » rappresenta una delle forme fondamentali di conseguimento del benessere. Quando la pratica della professione avviene liberamente a vantaggio diretto della società, le sue fonti di reddito scaturiscono dalla prestazione stessa e si maturano con ogni atto di questa: ma quando invece quella è rivolta allo Stato, ed i suoi atti convergono ad un fine di utilità collettiva, la pretesa non può ripetersi dai singoli, ma è lo Stato che, inibendo ogni ricorso ad altro impiego o guadagno, deve fornire « a quelli che gli dedicano professionalmente « la vita, una condizione sociale ed un'entrata economicamente propor- « zionate »: si forma così uno scambio di prestazioni tra lo Stato e chi lo serve nelle varie specie del pubblico impiego, il quale ha carattere di vincolo giuridico consensuale.

191. — In quale categoria o del diritto privato o del diritto pubblico, o promiscuamente, come già avvertimmo, secondo che vuole autorevolmente l'Orlando, onde risolvere con una figura giuridica nuova quello che è inconciliabile colle tradizionali, giaccia questo rapporto, non è qui luogo ad esaminare: è questione del diritto amministrativo in generale. « Sono rapporti questi che assumono forme, che « hanno scopi che al diritto privato si appartengono, quali il contratto, « l'utilità economica; ma sui quali il diritto pubblico esercita l'influenza « sua, sia per la ragione prima che quei rapporti determina, sia per le « forme e garanzie speciali che il fine dell'utilità pubblica vi imprime. « Di tal natura è appunto il rapporto giuridico che noi esaminiamo. « Si fonda sull'accordo di due volontà: si presta un servizio e si ottiene « una ricompensa; si dà un mandato e lo si esercita; ma non per « questo si ha un contratto di locazione d'opera o di mandato per « la cui intelligenza e maniera di regolarlo bastino i titoli relativi del « Codice civile. Il rapporto, per quanto generato con forme e fini di « diritto privato, ha per causa il diritto pubblico, e necessità di ordine « pubblico sottopongono ad un regime speciale le relazioni reciproche « fra le parti. Queste norme, colle quali il diritto pubblico amministra « tivo deroga al diritto comune, sono ora a favore dell'impiegato contro

« lo Stato, ora a favore dello Stato contro l'impiegato »: o piuttosto, nel regolamento del rapporto, prevale ora la necessità dello Stato perchè è necessità suprema e d'interesse generale al cui sacrificio la coscienza collettiva non è disposta, ora lo Stato stesso costituisce una condizione di diritto più favorevole all'impiegato sia per attrarlo a sè che per migliorarne l'opera confortandola.

192. — « Una professione riconosciuta di pubblica importanza « e che assicuri agli appartenenti per effetto dell'adempimento della « loro vocazione, condizione sociale e reddito, definisce lo Stein, è uno « stato ». La professione militare è perciò essa pure uno « stato » « noi possiamo parlare a buon diritto di « stato militare » non « riguardo agli uomini di truppa, ma riguardo ai comandanti per le « ragioni che consistono nella natura della vocazione; soltanto dal « conseguimento dello stato che le è proprio, dipende la esistenza « della professione propriamente detta. — Data questa natura dello « stato militare, la comunione di coltura, di scopi e di interessi, « genera la comunità altresì della vita, ed un senso di reciproca « appartenenza che trasforma l'elemento della corporazione, criterio « essenziale dell'ordinamento di stato, in militare. Noi esprimiamo « questa unità e comunione di soldati di professione in senso largo « colla parola « corpo » e parliamo in questo senso del « corpo degli « ufficiali » o « dei sott'ufficiali ». L'importanza di questa formazione spontanea e naturale è del più alto momento dal punto di vista sociale — e ne parlammo già nell'esame storico dell'ordinamento e provvista del personale — e da quello tecnico, perchè dalle qualità morali, di coltura e di onorevolezza di questi corpi permanenti, l'organizzazione si ripromette quella salutare influenza che il comando è destinato ad esercitare per virtù propria, meglio che per coazione, sull'elemento continuamente variabile della truppa. — Allo stesso modo che la « burocrazia » nell'organizzazione delle altre grandi amministrazioni generale, finanziaria, istruttiva, ecc.: dello Stato « il sentimento di corpo » negli agenti professionali militari significa un elemento vitale che percorre tutto il grande corpo, vi mantiene l'unità di coscienza e vi fermenta l'unità di volere.

193. — Dati questi concetti fondamentali passiamo, seguendo il medesimo ordine sistematico che abbiamo adottato nell'analisi del servizio obbligatorio, ad esporre le fasi di svolgimento del rapporto professionale: ma non vi è soltanto una analogia tra queste due forme di un'unica funzione dal punto di vista estrinseco: appunto perchè la funzione è per riguardo al suo fine « unica » vi è in essa una parte di disciplina la quale è comune ad entrambi gli stati, obbligatorio e consensuale, vi sono cioè requisiti, doveri e diritti — quelli più anzi

di questi — che nascondo immediatamente dall'incarico tengono sotto la propria influenza e chi serve la patria come soldato e chi la serve come comandante.

Perciò nel discorso che stiamo intraprendendo sul corpo degli ufficiali e sott'ufficiali, non occorrerà più ripetere quelle osservazioni che modestamente siamo andati facendo per illustrare i principî giuridici regolatori degli istituti, ma sarà evidente che, ogni qualvolta, in questa parte del tema, accenneremo a norme analoghe a quelle precedentemente considerate, ove non si faccia altra avvertenza, il motivo rimane identico. E rimangono in fatto gli stessi ed i criteri e le ragioni, semprechè non entri nell'obbietto in esame l'influenza di quelle considerazioni e di quei fattori che si appoggiano alla nozione ed all'essenza dello « stato ».

§ 24.

Origine del rapporto.

Sommario. — 194. Requisiti per l'assunzione in servizio. — 195. Modo di acquisto di taluno di essi. — 196. Sistema nella legislazione italiana. — 197. Atto della costituzione del vincolo. — 198. Notizie sul reclutamento dei sott'ufficiali.

194. — La formazione di un vincolo giuridico presuppone la capacità nei contraenti di poterlo costituire; ove manchi alcuno dei requisiti necessarî il rapporto contiene in sè un vizio originario di tale efficacia che si può dire essere nulle tutte le ulteriori conseguenze che se ne facessero dipendere, e come non esistenti. È pertanto indeclinabile per la costituzione del vincolo professionale la presenza in ogni candidato di quei requisiti che rappresentano, con l'idoneità fisica una condizione *sine qua non* della prestazione d'opera, o che formano il presupposto perchè si possa affidare all'individuo la pubblica funzione, e cioè la cittadinanza e la moralità.

I mezzi di prova sono gli ordinarî: l'idoneità fisica è rilevata mediante opportuno esame speciale, quando non si tratti di persona già arruolata, e con criteri analoghi; la dichiarazione che ne è la risultante, non può essere che di accettazione o non accettazione e non possiede in sè conseguenze ulteriori allo scopo per cui avviene. La cittadinanza si dimostra con certificazione delle autorità amministrative e politiche; la moralità pure mediante attestazione di non essere incorso in pene; ma essendo l'ufficio che si domanda per sua natura elevato nell'ordine morale e sociale il criterio di determinazione della dignità

necessaria è affidato al prudente arbitrio delle autorità che scelgono ed indubbiamente le esigenze sono molto maggiori di quelle che concernono l'arruolamento della truppa; si può dire che l'onorabilità individuale non è mai eccessiva per la partecipazione ad un corpo in cui il sentimento del dovere è sempre acutissimo e il culto delle virtù fedelmente praticato.

Sono poi requisiti speciali l'età e una conveniente preparazione di coltura e di istruzione; l'età per vero dire non è un requisito « speciale » nel senso stretto della parola: la partecipazione del soldato all'esercito avviene già ad una epoca fissa, determinata con riguardo allo sviluppo fisico dell'uomo: è naturale che lo Stato richieda a chi domanda di assumere permanentemente il suo servizio una condizione analoga e ponga un minimo ed un massimo di età fra i cui poli il candidato deve trovarsi, per poter disporre di uomini proporzionatamente vigorosi e destri agli incarichi che saranno loro affidati. — Possedere infine una coltura ed istruzione sufficiente è non meno necessario, dal momento che i corpi professionali hanno funzioni direttive e di comando per l'addestramento e la condotta della truppa; e questa coltura ed istruzione non può non essere tecnica o scientifica da un lato, generale dall'altro e conforme allo stato di civiltà, in cui si trovano le classi sociali — e cogli ordinamenti obbligatorî moderni tutte vi sono comprese — che partecipano all'Esercito e che già, quando ci giungono e meglio più innanzi nella vita degli appartenenti ad esso spesso rappresentano le porzioni più evolute della popolazione, o che hanno con questa contatto personale quotidiano. Si potrebbe dire anzi che dal punto di vista degli studî che devono far corredo dell'ufficiale, nessuna parte delle scienze e della letteratura deve essere sfuggita al suo apprendimento, pur oltre le discipline tecniche, poichè egli deve conoscere come l'ordinamento degli istituti militari, così quello degli altri istituti politici ed amministrativi dello Stato, come la scienza della guerra quelle sociali, come la letteratura nazionale, non ultimo mezzo per confortare il sentimento patriottico, così l'etnologia e la psicologia del suo e degli altri popoli, e via dicendo: e tutto questo con maggiore intensità d'indagine, con più larga cognizione, con più sagace spirito di comparazione e di assimilazione quanto più elevato l'impiego che gli è affidato e nel quale la scena della azione che egli può dispiegare, si allarga sino a diventare storica.

195. — Evidentemente una preparazione scientifica e tecnica adeguata al bisogno non può essere conseguita facilmente per libera iniziativa dei giovani che intendono dedicarsi alla carriera delle armi: lo Stato stesso quindi possiede « per assicurare ed agevolare il reclu-
« tamento degli ufficiali nelle volute condizioni di numero e di qualità,

« come si esprime il Corticelli, appositi istituti e scuole militari »: alcuni di carattere preparatorio ed inferiore ed altri di professionale e superiore. E perciò quelle indagini che noi abbiamo poco sopra determinato, per la ricerca e dimostrazione della capacità nei candidati a contrarre il vincolo del servizio, corrispondono bensì al fondamento giuridico della nomina che è l'atto con cui origina il rapporto, ma in realtà precedono questo momento e si maturano in un periodo abbastanza lungo in cui l'aspirante si addestra e si fornisce dei requisiti intellettuali e morali utili all'esercizio delle sue funzioni avvenire: e ciò dal momento che il passaggio in detti istituti professionali è generalmente *obbligatorio*. Inoltre, per es. nella legge germanica, all'infuori dei giovani di eccezionale abilità, è necessario per il conseguimento dello stato di ufficiali il compimento di un certo tempo di servizio di transito presso la truppa, nella posizione di *alfiere:* e l'importanza tecnica e sociale di questo fatto non isfuggirà ad alcuno che sappia vedere in esso un opportuno mezzo per avvicinare l'aspirante alle funzioni di comando, alla truppa che gli dovrà essere sottoposta, e per apprendergli le condizioni di vita e di sentimento, che a questa sono proprie, il senso di colleganza nell'unità del fine che deve riunire i due elementi per renderli cooperatori efficaci del successo.

196. — Passiamo ora ad esporre le norme in concreto che regolano la provvista per il personale dei corpi professionali, parlando separatamente del Corpo degli ufficiali da quello dei sott'ufficiali.

Gli ufficiali si distinguono secondo la loro appartenenza alle armi od ai servizi, in combattenti e non combattenti; le disposizioni generali valgono per entrambe le categorie, ma vi sono disposizioni speciali che hanno tratto limitatamente per ciascuna, e le carriere si mantengono distinte: inoltre le fonti ed i modi di reclutamento variano dipendentemente dalle specialità d'arma e di servizio.

« Il reclutamento degli ufficiali in Italia è retto dalla *legge 2 luglio* « *1896 riguardante l'avanzamento nel Regio esercito* modificata dalla « legge 6 marzo 1898 e dal regolamento 19 maggio 1898 ».

« La carriera d'ufficiale si inizia nel primo gradino della gerarchia « colla nomina a sottotenente; nel seguito alcune categorie di ufficiali « tanto in servizio attivo quanto in congedo sono più o meno alimentate « mediante trasferimenti in uno od altro grado di ufficiali d'altre « categorie ».

« Per la nomina a sottotenente occorre aver compiuti 19 anni (in « tempo di guerra bastano 18) e non oltrepassare i 28. Questo limite « superiore è protratto maggiormente per alcune categorie di ufficiali », per es., nei reali carabinieri, per gli ufficiali medici.

« Disposizione generale per il reclutamento dei sottotenenti com-

« battenti di carriera è che possano provenire da tre cespiti distinti:
« allievi degli istituti militari, sott'ufficiali in servizio e sottotenenti di
« complemento. Un quarto di posti è devoluto ai sott'ufficiali, tre quarti
« spettano agli altri due cespiti cumulativamente. Il numero dei posti
« da assegnarsi ai sottotenenti di complemento non può però superare
« nell'insieme un quarto di quelli da ufficiale subalterno che si rendono
« vacanti durante l'anno complessivamente nei vari ruoli. In difetto di
« sott'ufficiali si possono promuovere allievi o sottotenenti di comple-
« mento in maggior numero e viceversa.

« Delle categorie non combattenti i medici ed i veterinarî sono
« tratti esclusivamente dai giovani laureati in medicina e veterinaria;
« i commissarî dai tenenti e capitani delle varie armi; i contabili dai
« sott'ufficiali e dai tenenti di fanteria, cavalleria, artiglieria e genio.

« Per merito di guerra qualunque militare di truppa può essere pro-
« mosso sottotenente, purchè abbia 18 anni » (Corticelli, pag. 93 a 95).

In qual modo queste disposizioni in pratica vengano applicate per ciascuna arma, servizio e specialità, è argomento di esposizione della scienza militare propriamente detta dell'*Organica:* qui basterà soltanto porre in rilievo che la scelta originaria del personale avviene fondamentalmente, per esame di concorso, tra quei giovani che abbiano già assolti gli studî professionali. O per meglio dire, tutti questi giovani entrano nella carriera non appena abbiano compiuti con esito favorevole i corsi assegnati ed il processo di eliminazione che si avrebbe nel « libero concorso » si ha già precedentemente durante la frequentazione e l'esperimento nelle scuole e da ultimo negli esami finali: o, se provengono dai sott'ufficiali, sono sottoposti ad appositi corsi di insegnamento e pratica perfezionatrice presso i medesimi istituti e successivamente a particolare esperimento di esame: onde i due cespiti assolvono, in ultima analisi, la medesima prova; o finalmente, se aspirano al grado di ufficiale nei servizi sanitarî, dopo aver conseguito l'idoneità scientifica comune a quanti esercitano questa professione, concorrono altresì per titoli ed esperimento alla nomina. — Quindi il sistema generale per la provvista del personale di comando assicura in ogni ipotesi la maggiore presunzione di imparzialità ed in pari tempo rappresenta il mezzo più acconcio per misurare la coltura e l'attitudine dei candidati.

197. — Accertata la presenza di tutti i requisiti e fatta la scelta, le condizioni per la costituzione del vincolo si possono dire conseguite; sopravviene allora l'atto solenne col quale si conferisce l'impiego mediante la nomina, la quale è attribuita al capo dello Stato che la esercita sulla proposta del Ministro responsabile, e con suo decreto: in questo modo l'autorità ed il potere che sono proprî di ciascun ufficio ema-

nano direttamente dalla sovranità di cui il capo dello Stato è l'organo supremo, ed il loro fondamento partecipa di quello che è proprio eziandio alle istituzioni politiche in generale. Inoltre per essere tutti gli impiegati direttamente dipendenti dal potere esecutivo « è conseguente che la « scelta sia affidata al potere medesimo » ed emani dal capo di questo anche dal punto di vista formale.

Completa perfettamente — e non occorre ripeterne le ragioni, dette già al n. 159 — la costituzione del vincolo, la prestazione del *giuramento*, la quale segna l'immissione nell' ufficio, colla promessa di fedeltà.

198. — Detto così intorno al Corpo degli ufficiali, diamo le poche regole per quello dei sott'ufficiali: per aspirare anche a questo « stato » che nell'economia generale di tutti gli ordinamenti è per sua natura e per tendenza, del pari professionale, occorrono i requisiti normali necessarî per la partecipazione all'Esercito: cittadinanza, moralità, idoneità fisica, e secondo i cespiti del reclutamento, onde provengono, limite d'età e possesso di sufficiente istruzione.

Lo « stato di sott'ufficiale » è infatti, o l'esito della prestazione del servizio come uomo di truppa o graduato inferiore di questa (caporale e caporal maggiore) in seguito alla contrazione di una « ferma » superiore alla normale, e col passaggio in iscuole speciali presso i Corpi, oppure, secondo il sistema germanico, della partecipazione e del profitto in istituti proprî per quei giovani che aspirino a quest'impiego e che li frequentano avanti il loro arruolamento.

Quasi tutti gli Stati seguono il primo metodo: secondo la legislazione italiana le fonti del reclutamento sono promiscue ed i cespiti sono due: l'uno dei « caporali » che abbiano la ferma di 5 anni, e prestati ormai 12 mesi di servizio, dei quali almeno 6 come graduati, superato l'esame apposito e fornita anche una prova pratica di possedere le altre cognizioni necessarie: l'altro « degli allievi sergenti » i quali si assoggettino all'istruzione ed al servizio in corsi annualmente fissati dal Ministero presso alcuni Corpi ed alle prove ed esami relativi.

La nomina a « sergente » — primo grado dello stato — è fatta, per delegazione del Ministero, dal comandante del Corpo: in seguito ad essa si presta il giuramento nel nuovo impiego che viene, a seconda dei casi, affidato.

§ 25.

Svolgimento di esso.

SOMMARIO. — I. *Dei doveri:* 199. in generale. — 200. Della loro sanzione. — 201. Responsabilità disciplinare e forme di pena. — 202. Carattere di queste e loro relazioni col sistema educativo: cenni di diritto comparato. — 203. Organizzazione disciplinare italiana. — II. *Dei diritti:* 204. Diritto allo « stato » e non all'impiego, — 205. al grado. — 206. Diritti economici in servizio. — 207. Diritto a pensione. — III. 208. Non esiste teoricamente un diritto all'avanzamento. — 209. Governo in materia, del legislatore italiano; dell'avanzamento per anzianità. — 210. Altre forme. — 211 Modo di conferimento. — 212. Cenno di diritto comparato. – 213. Carriera dei sott'ufficiali.

I. — **199.** — I doveri principali che toccano i militari di professione non sono diversi nella loro specie da quelli che già esponemmo essere proprî del soldato; è la funzione che li genera ed essi ne sono la conseguenza necessaria; non si può concepire altrimenti l'impiego quando voglia corrispondere al suo fine.

E però il primo di questi doveri è anche qui la prestazione del servizio senza interruzione, senza abbandono (senza legittimo permesso) con obbligo altresì, — per gli ufficiali la coabitazione colla truppa è accidentale — di non lasciare mai la residenza nel luogo ove si esercita l'ufficio. È dovere la conservazione dei segreti, che per causa dell'impiego potessero essere a conoscenza dell'ufficiale, specialmente quando riguardino la difesa dello Stato; e le sanzioni, in questo caso, possono essere straordinariamente gravi.

È dovere la conservazione di una moralità e decoro che siano conformi all'ufficio ed alla dignità, estremamente delicata, del corpo cui si appartiene; e però anche la vita intima dev'essere condotta in guisa convenevole onde le azioni dell'ufficiale non siano mai causa di scandalo pubblico per non gettare il discredito sull'ufficio che egli copre, toccare il prestigio della divisa, ledere il decoro del Corpo e in tal modo perdere dell'autorità di cui egli deve essere circondato. La vigilanza delle autorità è per questo riguardo strettissima e rigorosa e la censura si spinge fino allo scrupolo poichè il sentimento dell'onore militare possiede sottigliezze e toni che sfuggono anche spesso alla coscienza generale e l'irreprensibilità è una pretesa divenuta per esso affatto comune. È dovere del militare di professione dedicarsi esclusivamente al solo impiego che gli deriva dal suo stato e quando pure lo potesse, gli è fatto divieto di cumulare con questo ogni altro ufficio o professione, e di esercitare all'infuori dei Corpi cui è assegnato quel mini-

stero, per es., il sanitario, di cui fosse incaricato: salvo che non si tratti di occupazioni libere e non professionali come la pratica degli studî scientifici e letterari. È dovere, infine, e principale fra tutti, quello della *disciplina*; il suo contenuto è per l'ufficiale identico a quello per il soldato, di fronte al superiore gerarchico: chiunque appartiene all'esercito e cade nella giurisdizione di esso, deve ai suoi capi rispettivi la più stretta *obbedienza* e la più assoluta *deferenza*. Però gioverà soggiungere un' osservazione, la quale non ha tratto nelle leggi quanto piuttosto nella storia recente delle grandi guerre: certamente mantenere la disciplina più severa è stringere in una mano tutto l'esercito, tutelarne la compattezza e l'unità, perchè la disciplina è il presidio naturale della gerarchia; e perciò non vi può essere limite al principio, nè attenuazione al suo rigore quando, in qualunque momento dell'attività che dispiegano le unità e le persone militari, presenzî e diriga il capo. Ma noi possiamo formulare altre ipotesi: l'unità dell'*armata* si scinde e scompone in grandi unità di corpo e queste in unità minori per quel processo di disgregazione organica che è poi ad un tempo il processo della riformazione unitaria: perciò una di queste unità componenti può trovarsi allontanata dal suo centro direttivo e volontario, e destinata al conseguimento di un obbiettivo particolare: tutti i tecnici della scienza della guerra hanno agitato questa interessantissima questione: l'ufficiale che è a capo di una unità operante, il quale deve raggiungere un determinato scopo con mezzi e forme prescritte, secondo un piano od indicazione generica del suo superiore gerarchico, e riconosce che l'azione comandatagli non è utile, o tanto meno adempibile secondo le istruzioni ricevute, per essersi mutate per fatto altrui o per altra contingenza, le condizioni supposte, può di suo arbitrio cambiare gli atti di cui era incaricato e procedere altrimenti al fine di giovare nel loro insieme agli interessi generali della difesa? La questione è questione sopratutto di disciplina; in secondo luogo è questione di opportunità: gli insegnamenti delle grandi guerre tendono a far adottare una certa larghezza d'interpretazione, ed a trasformare il « diritto » assidendolo a poco a poco sulla « discrezione »; senza dubbio questa mutazione della base giuridica è in sè pericolosa gettando nell'arbitrio e nella fortuna la risoluzione dei più gravi conflitti. — Un'altra non meno importante questione: per noi non è concepibile nè la disobbedienza, nè l'indagine se l'ordine del superiore sia legale o meno: l'autorità di questo si fonda sulla legge, gli ordini che impartisce sono estrinsecazione di essa; la legge non può creare una casistica pari all' infinito svolgersi delle circostanze, tutto quello pertanto che può essere in ciascuna di queste comandato, riposa sul giudizio e la scelta di chi è incaricato per sua funzione di provvedervi; ma può aversi

anche il caso che le autorità militari, particolarmente le inferiori, soggiacciano all'ingerenza direttiva delle altre autorità dello Stato: questo fatto si verifica specialmente in quelle occasioni in cui la forza è domandata per la tutela della sicurezza interna; il vincolo gerarchico in tali circostanze non si può dire che esista in senso proprio; tutte le autorità dello Stato sono tra loro bensì legate in quanto l'unità stessa di questo genera l'armonia dei suoi poteri nel conseguimento dei fini di interesse collettivo, ma ciascuna conserva del pari la sua autonomia e l'autorità militare non potrà dirsi manchevole alla disciplina, se in ciascun caso conforme alla propria competenza, indagherà se gli ordini ricevuti conformano alle leggi ed alla destinazione del proprio impiego: però tutto questo avrà più adatta illustrazione trattando delle relazioni del diritto pubblico coll'esercito.

200. — La connessione logica che unisce il concetto dei « doveri di stato » con le « responsabilità » fu già dimostrata; veniamo quindi tosto alla classificazione: le responsabilità dell'ufficiale possono essere *penali* e *disciplinari*, e sorgono per fatto proprio o delle collettività cui presiede: inoltre, è concepibile una responsabilità civile e verso i terzi e verso lo Stato? In massima deve ritenersi che il militare possa essere titolare anche di questa responsabilità, come tale e per fatti proprî commessi « con trasgressione ai proprî doveri e ciò val « quanto dire che l'impiegato ha agito al di là dell'ufficio affidatogli « ed ha perduto per ciò stesso quella qualità che gli proveniva dal « legittimo esercizio dell'ufficio medesimo » e per effetto della quale la responsabilità sarebbe ricaduta sullo Stato, il quale normalmente opera per mezzo dei suoi impiegati: l'ipotesi per quanto rara è sempre possibile e citiamo il caso di abuso dei mezzi disciplinari con danno della persona punita da parte del superiore per dar a vedere che la possibilità astratta può ripercuotersi in un evento reale. Di responsabilità civile verso lo Stato è assai più naturale il discorso e si concepisce facilmente in tutti quei casi nei quali l'ufficiale è tenuto alla gestione e conservazione del patrimonio dello Stato per fatti od ommissioni i quali riescano a danneggiarlo: in ciò si ravvisa un'immediata conseguenza dei doveri speciali del suo ufficio. Per accertare le responsabilità e determinarne il risarcimento è istituita una giurisdizione speciale, quella della Corte dei conti, la quale volta a volta emette il proprio giudizio. In tutti gli altri casi, nei quali l'impiego non comporti gestione, è pure concepibile l'ipotesi di una responsabilità civile; non vi è forse altro campo di attività come questo dell'armi, in cui l'azione di un uomo solo possa compromettere il patrimonio dello Stato, il benessere nazionale, le vite di un immenso numero di cittadini; e nel quale una sola battaglia — atto militare per eccel-

lenza — può essere la rovina di un popolo; eppure, per quelle ragioni che l'Orlando brillantemente accenna rispetto al medesimo problema per gli impiegati dell'amministrazione generale, queste compromissioni così gravi del bene pubblico, non sono nei sistemi legislativi ritenute dar luogo a precise responsabilità disciplinari e penali.

201. - Anche riguardo alle conseguenze dello Stato professionale in quello che si riferisce alle *responsabilità penali*, per quegli atti che nascono dall'adempimento dell'ufficio, il discorso è rimandato ad altra sede (Libro IV) e nella trattazione che si farà in tal luogo potrà essere più acconcio il dimostrare l'economia di questi fatti. — Le *responsabilità disciplinari* invece, ed i motivi furono gia esposti, stanno acconciamente in questo luogo ed intorno ad esse esporremo la classificazione delle pene ed il procedimento:

Le pene disciplinari nell'ordine del maggior rigore sono, per gli ufficiali:

a) per mancanze gravi: 1° sospensione dall' impiego; 2° rivocazione dall'impiego; 3° rimozione dall'impiego: pene predisposte dalla legge sullo stato degli ufficiali;

b) per mancanze meno gravi: 1° rimprovero semplice; 2° arresti semplici (da 1 a 90 giorni); 3° rimprovero solenne; 4° arresti di rigore (da 3 a 15 giorni); 5° arresti in fortezza (da 1 a 3 mesi).

Queste pene sono irrogate nel seguente modo: le pene del primo gruppo (*a*) per decreto reale sentito il consiglio di disciplina, ad eccezione della *sospensione dall' impiego*, nel quale caso la richiesta del parere è facoltativa; le pene del secondo gruppo (*b*) sono così amministrate: gli arresti in fortezza sono ordinati dal comandante di Divisione, riservato al Comandante del Corpo d'armata determinare la durata; le altre pene sono assegnate dal comandante di corpo; il rimprovero semplice e gli arresti semplici sono impartiti ed ordinati anche da qualunque superiore.

202. — Potremmo chiederci se queste forme di repressione corrispondano realmente ad un intento proibitivo ed educativo dell'individuo, così da agire non solo col timore, ma eziandio con la persuasione; questioni che agitano gli scrittori militari; ma sarebbe indagine puramente dottrinaria; ciò che dà efficacia alla pena è piuttosto il fatto che essa intervenga in ogni caso in cui la sua applicazione sia giusta e proporzionata. Infatti dal sistema di queste pene e delle autorità che le comminano apparisce manifesto di quale delicatezza ed imparzialità di giudizio sia bisogno nelle autorità militari che tengono nelle proprie mani i mezzi per colpire il decoro ed il prestigio — talora la stessa posizione economica e personale come nell'applicazione delle pene del gruppo *a*) — dell'ufficiale e possono in questa

guisa o rafforzare o irrimediabilmente colpire lo spirito di corpo. E però il bisogno di guarentigie è divenuto sempre più premente, nell'interesse stesso del servizio, poichè nulla meglio vi conferisce che la coscienza nel funzionario che nessun arbitrio lo può colpire e le sue azioni avranno un giudizio sereno e discreto. Tutte le legislazioni conoscono perciò un istituto particolare al quale affidano l'esame e la determinazione delle colpe e delle pene, e siccome esso ha carattere di giudicatura disciplinare, la sua formazione non può toccare il principio fondamentale dell'unità di giurisdizione; vi partecipano, secondo un concetto di maggior garanzia, « i *pari* » del giudicabile; quest' istituto con poche variazioni di competenza e di forme è il Consiglio di disciplina nell'ordinamento italiano, il Consiglio d' inchiesta nel francese, i tribunali o Consigli d'onore nel germanico, austriaco e russo: però la competenza di questi ultimi corrisponde più largamente ad un elevato ideale giuridico ricadendo in essa tutti quei fatti — e non solamente i casi speciali determinati dalle leggi — che toccano il sentimento dell'onor militare sui quali, con procedimento di *giury* essi si pronunciano, potendo tener conto, meglio di quello che possa fare una sola autorità, di tutte le tendenze che spesso intorno a particolari punti agitano difformemente la coscienza collettiva. Sono istituti repressivi ed insieme educatori.

203. — Nell'ordinamento positivo italiano « i Consigli di disci-
« plina sono destinati a dar parere nei casi tassativi di rimozione,
« rivocazione e conferma di sospensione. Essi esprimono, dice il legis-
« latore, il loro parere solamente nella questione se l'ufficiale adempia
« tuttora alle condizioni cui fu dalle leggi allogata la conservazione
« del suo grado od impiego. Questa infatti fu subordinata alla con-
« dizione che l'ufficiale conservi l'idoneità fisica e morale necessaria
« ad esercitarli e non offenda colla sua condotta e contegno quel sen-
« timento d'onore che tanto importa mantenere puro ed illeso nel-
« l'esercito, siccome quello che è la fonte prima del coraggio e di tutte
« le virtù militari. L'adempimento di tali condizioni era per l'addietro
« apprezzato esclusivamente dal governo, ma la legge sullo stato degli
« ufficiali volle ch'egli fosse illuminato dall'avviso di altre autorità
« che esaminassero più immediatamente i fatti in presenza dell'uffi-
« ciale stesso. Perciò l'inettitudine fisica è principalmente accertata
« dai Consigli di amministrazione ed i Consigli apprezzano l'inettitudine
« morale e la condotta e le mancanze che offendono l'onore. Essi
« apprezzano se il poco amore, ed il poco zelo, dimostrati da talun
« ufficiale nell'adempimento dei suoi doveri, non ne renda il servizio
« inutile od anche nocivo; essi giudicano se una mancanza di delica-
« tezza e di coraggio, se una condotta poco degna, se un'azione equi-

« voca non lo renda indegno di vestire la divisa dell'onore. I Consigli « si compongono di un presidente e di quattro membri di vario grado « secondo il grado del sottoposto, uno dei membri, sempre di grado « superiore al sottoposto, funge da *relatore* ». La composizione varia a seconda pure della *posizione* dell'ufficiale inquisito se appartenga a corpo combattente o non, se sia ufficiale in congedo e in temporaneo servizio o non in servizio; « i membri sono designati per turno « di grado e di anzianità; il sottoposto ha diritto di ricusare un membro « senza addurne i motivi. I Consigli sono convocati d'ordine del Mini- « stero e si distinguono in: 1° Consigli di disciplina reggimentali; « 2° idem divisionali; 3° idem per ufficiali generali. I primi si costi- « tuiscono nei Corpi per deliberare intorno a fatti apposti ad ufficiali « subalterni, eccetto se dei carabinieri. I secondi si formano presso « i Comandi di divisione con ufficiali in servizio, in disponibilità, in « aspettativa, in congedo per deliberare intorno a fatti riguardanti: « *a*) ufficiali superiori e capitani; *b*) ufficiali subalterni dei carabinieri « od appartenenti a corpo, ufficio o distaccamento il quale non possa « somministrare il Consiglio reggimentale; *c*) ufficiali in genere in « disponibilità, in aspettativa ed in congedo. I Consigli pei generali « sono costituiti direttamente dal Ministero ».

Il procedimento con cui si eccita la giurisdizione è questo: « il « Ministero, avuti i rapporti o le lagnanze a carico di un ufficiale, « per le quali giudichi il caso di sottoporlo a Consiglio, dà per mezzo « dei Comandi di Corpo d'armata l'ordine di convocazione ai Comandi « di divisione trasmettendo i relativi documenti. Tali documenti sono « rimessi al presidente del Consiglio e da questo al relatore che li comu- « nica poi all'interessato almeno 3 giorni prima dell'udienza. Radunato « il Consiglio in seduta a porte chiuse, si dà lettura degli atti, si sente « l'ufficiale sottoposto se si presenta, e si interrogano le persone chia- « mate ad attestare. Il presidente consulta in seguito i membri per « sapere se sono sufficientemente illuminati e quindi viene emessa, « seduta stante, la deliberazione a scrutinio segreto. Il Ministero può « non accettare il parere dei Consigli; in ogni caso tale parere può « essere modificato solamente in favore dell'ufficiale ».

II. — **204**. — Il primo e fondamentale diritto che compete all'ufficiale è il godimento dello « stato »: gli scrittori di diritto amministrativo generale fanno la questione se l'impiegato abbia o no diritto all'impiego, e, secondo le regole giuridiche strette, accertano che un « diritto all'impiego » non esiste, nè può concepirsi: lo Stato e l'impiegato possono volontariamente rompere il vincolo giuridico, anche quando questo non decada per fatti che lo interessino direttamente nel senso che sia venuto a mancare uno dei requisiti essenziali su

cui si fonda. — Ma fino a tanto che l'investitura dell'impiego è mantenuta nell'individuo, questi non può essere privato in alcun modo del godimento dello « stato » che a quel determinato impiego è congiunto: la distinzione, che così facciamo, per quanto teorica, in fatto poco discernendosi l'« impiego » dallo « stato » per essere due momenti di uno stesso rapporto, ci permette di porre una regola dottrinale per stabilire e determinare il contenuto generale e speciale dei diritti dell'impiegato.

205. — Ad ogni impiego militare corrisponde un « grado gerarchico » — giova anche rilevare che gli scrittori militari confondono queste due nozioni e spesso mostrano di attribuire al grado l'impiego, mentre giuridicamente in realtà è questo che crea quello; — ciascun impiego comprende in sè, generalmente, una certa somma di comando, oppure una carica o funzione: spesso alcuni impieghi sono coperti « anche organicamente ed in modo stabile, con grado diverso » da quello che essi esigerebbero: (è questa una patente dimostrazione che è l'impiego che genera l'autorità del comando); il grado poi, segno visibile della gerarchia, importa, in ogni momento, e per le necessità speciali dell'ordinamento militare, che esige prontezza, unità, disciplina d'azione, obbedienza da qualunque subordinato, anche se il superiore in quegli atti non esercita le attribuzioni, in senso stretto, del suo impiego individuale: il possesso del grado ha pure per conseguenza naturale la pretesa alle onoranze che gli sono attribuite, conforme alla graduatoria delle precedenze determinata dal governo. — Il possesso dell'impiego può essere tolto o sospeso per varie cause ed insieme quello del grado; ma questo può essere eziandio mantenuto da solo, e per causa onoraria, quando ormai l'ufficiale ha lasciato l'impiego ed il servizio attivo.

206. — La prestazione professionale del servizio militare allo Stato genera inoltre un rapporto economico fra esso e lo individuo che lo esercita; lo Stato determina a favore dell'impiegato un corrispettivo, costituito da una somma fissa annuale che « viene pagata ratealmente, mese per mese, e che si denomina *stipendio* »: il suo fondamento razionale sta in ciò: « come lo Stato richiede pel suo « servizio tutta intiera l'attività dell'individuo, bisogna che il servizio « pubblico assicuri all'impiegato quanto basta per il mantenimento « economico di lui, conformemente al grado sociale, che, per causa « dell'impiego, egli occupa. Dal punto di vista economico lo stipendio « risulta adunque determinato da una combinazione di varî elementi, « quali sono lo stato delle finanze pubbliche, il maggiore o minore « prestigio di cui la carica deve essere circondata; la preparazione « e capacità richieste; i rapporti fra i varî gradi a cui l'impiegato va

« pervenendo e per cui l'impiegato superiore o più anziano è con « certa proporzione meglio retribuito, ecc. Dal punto di vista giu- « ridico lo stipendio rappresenta il correspettivo in virtù del quale « l'impiegato si obbliga a prestar servizio allo Stato »: perciò il suo fondamento e affatto disforme da quello già considerato riguardo al *soldo* del militare di truppa: carattere e titolo sono evidentemente personali e sociali. — Lo stipendio è assegnato fissamente ad ogni impiego, ma è suscettivo di aumenti sessennali.

Formano pure parte dell'assegno ordinario: la *indennità personale* concessa ai soli generali d'esercito; le *indennità d'arma* « dovute agli ufficiali di alcune armi e di alcuni corpi come compenso di maggiori oneri e di speciali servizi », come p. es.: agli appartenenti all'arma dei Reali Carabinieri. Entrano in questa categoria i *soprassoldi fissi* che compensano le fatica e difficoltà di speciali incarichi, come quelli d'insegnamento nelle scuole superiori di guerra; e gli assegni o soprassoldi per medaglie, decorazioni, ecc. dovute al merito individuale.

È d'altronde equo e ragionevole che lo Stato tenda ad indennizzare in tutto od in parte l'ufficiale di ciò che per causa del suo servizio è costretto a spendere oltre il preveduto, e che non faccia parte del consumo personale. Appartengono a queste forme di risarcimento, con uno scopo e carattere così netto da non consentire confusione collo stipendio: le *indennità annue per cavalli*, le *razioni giornaliere di foraggio*, somministrate in conto dello Stato, che spettano agli ufficiali montati conforme al grado e carica ed al numero di cavalli che in causa dei medesimi devono essere e sono effettivamente posseduti. Si possono considerare anche in questa categoria le *indennità di carica* che competono agli ufficiali generali o superiori che siano capi di corpo o di servizio, le quali tendono a dare loro mezzo di coprire degnamente l'ufficio secondo la sua importanza: infine tutte le forme di *indennità eventuali* e quelle dette di *campagna*, le quali, secondo la loro stessa denominazione, rappresentano il correspettivo di spese straordinarie ed accidentali, sopravvenienti nell'adempimento del servizio.

207. — Già esponendo l'argomento analogo nell'analisi del rapporto di servizio obbligatorio, abbiamo aggiunto per conformarci all'avviso scientifico dell'Orlando, il diritto a *pensione* alle altre pretese legittime di contenuto economico che possono riguardare il militare. L'istituto per vero dire, è assolutamente anomalo, non ha fondamento logico in alcuna delle figure giuridiche — locazione d'opera e mandato — che si contengono nel rapporto di servizio reso allo Stato negli impieghi pubblici: è per sè un atto di previdenza e di soccorso che lo Stato compie verso i suoi servitori, sostituendosi ad una manchevole opera loro; è insieme un mezzo di ricompensa e di attrattiva dei

migliori cittadini alle amministrazioni sue; è infine lo strumento di cui il potere superiore può servirsi per eliminare dagli impieghi gli elementi meno capaci od inabili senza causarne la rovina economica, quando per essi allontanati il far ricorso ad altri mezzi di guadagno può essere divenuto impossibile. Il funzionario stesso concorre alla costituzione di questa rendita vitalizia « mediante il pagamento di una « tassa speciale che egli, quand'è in esercizio, paga sul suo stipendio « e che si chiama *ritenuta per la pensione* »; questa partecipazione è però fatta in una misura così tenue ed il carico finanziario così grave, per contrario, che l'istituto non può dirsi assiso su principî positivi certi: o quello che è per la sua teoria, può essere detto anche per il suo ordinamento: rappresentare esso ormai un istituto di transizione ed esserne necessaria una radicale riforma.

Le cause che possono generare il godimento della pensione sono fondamentalmente di tre ordini: 1° in seguito al fatto naturale del decorso del tempo, onde la idoneità fisica ed intellettuale dell' uomo viene gradatamente a scemare e diventa insufficiente al bisogno; 2° un fatto in causa di servizio o non, che tolga colle sue conseguenze al funzionario la possibilità di più oltre coprire lo impiego per esserne divenuto incapace; 3° l'allontanamento dal servizio per causa di punizione senza che la gravità delle colpe possa — e si indicheranno altrove i casi in cui questo avviene — privarlo anche di questo soccorso per la sua indegnità.

Le regole positive sono le seguenti: « la pensione di riposo o di « giubilazione si liquida sulla media degli stipendî (e relativi sessennî) « goduti *durante l'ultimo triennio di effettivo servizio* se il collocamento « a riposo avviene per prescrizione di legge (limite d'età) o per domanda « determinata da invito d'ufficio; *durante l'ultimo quinquennio di « effettivo servizio* se l'ufficiale ne cessa per propria domanda ». In generale « la pensione è uguale a tanti quarantesimi della suddetta « media quanti sono gli anni di servizio sommati colle campagne fatte « se la media stessa non supera L. 1000; se supera tale somma, la « pensione va ragguagliata a tanti quarantesimi sulle prime L. 2000 « e a tanti sessantesimi se supera ogni rimanente somma ». Il massimo godibile, con 40 anni di servizio è di $^4/_5$ della media degli stipendi, e non può oltrepassare L. 8000. — La contrazione di infermità e di ferite irreparabili avvenuta per causa di servizio dà diritto al riposo, qualunque sia il servizio prestato, anche col massimo di pensione. Invece se la incapacità fisica ha causa non nel servizio e l'ufficiale viene *riformato*, può spettargli o una semplice indennità od una pensione secondo gli anni di servizio prestato inferiore od uguale alla ordinaria. — Eguale trattamento hanno gli ufficiali *rivocati* o *rimossi*,

per causa disciplinare, « con diminuzione però di $^1/_4$ della somma degli « assegnamenti che spetterebbero loro se riformati » (CORTICELLI, *op. cit.*, pag. 478-80).

Impiego e grado da una parte, correspettivo economico dall' altra formano gli elementi dello « stato »: persistendo i requisiti che stanno a fondamento della scelta o nomina, ed avendo lo Stato bisogno dell'impiego, di cui il funzionario è investito — non si può concepire l'obbligo di quello di conservare uffici inutili — questi ha *il diritto di goderne* ed esserne garantito, poichè l'analisi compiuta sul suo contenuto ci ha potuto dimostrare che a questo patto solamente il servizio può corrispondere al carattere di professione.

III. — **208.** — Facciamo nuovamente ricorso alla nozione di gerarchia: essa ci insegna, applicata agli ordinamenti militari, esistere una successione di impieghi e di gradi, ciascuno dei quali soverchia e comprende i precedenti allo stesso modo che la funzione soverchia e comprende nell'unità le minori che la scompongono: epperò i requisiti che sono necessarî per coprire ognuna delle cariche gerarchiche devono essere specificatamente determinati, e cioè a mano a mano che si sale sulla scala di questa graduazione oltre alla capacità che si presume posseduta per la posizione inferiore, si esigerà una maggior somma di idoneità tecnica, di cognizioni scientifiche, un maggior valore personale. Non solo, ma ciascuno dei gradi, degli impieghi, possiede un'autonomia, cioè l'ufficiale che lo copre ha una competenza d'azione ed un'attività di fatto che è nettamente distinta da quella del grado, dell'impiego che gli è sottoposto. In corrispondenza a questi due concetti fondamentali, il provvedimento con cui il potere esecutivo dello Stato affida alla persona fisica ciascuno degli uffici della gerarchia di uno dei suoi ordinamenti amministrativi è teoricamente libero dal dovere di fare ricorso ai funzionari che già a quella appartengono: lo Stato deve poter cercare le capacità che più confanno al suo alto interesse, il quale è poi l'interesse supremo della nazione, con piena libertà di scelta e curare anzi che la selezione favorisca la spontanea preminenza delle medesime: ciò corrisponde appieno alle regole ordinarie del diritto privato, in tutti quei rapporti nei quali l'uno loca all'altro professionalmente la propria opera.

Ma il diritto regolatore dei rapporti giuridici tra lo Stato ed i suoi impiegati non obbedisce sempre a questa rigorosità di principio; accordare una libera scelta allo stesso modo che si fa per l' entrata nella carriera, anche per ogni ulteriore ufficio, sarebbe possibile se i mezzi di preparazione fossero nel dominio generale; eppoi, se fosse possibile, potrebbe non essere conveniente questa eventuale immissione in un organismo, i cui legami intimi sono così delicati, di persone che

provenissero da differenti ceti e classi sociali e non possedessero già quelle abitudini di pensiero e di sentimento che costituiscono il più sano spirito di corpo. Inoltre lo Stato non può respingere l'influenza delle analogie quando queste sono leggi naturali di sviluppo nei fenomeni collettivi: ogni professione socialmente esercitata tende a svolgere il benessere di chi la attiva; la fiducia, l'abilità acquistata nello sperimento delle cose, che provengono dall'abitudine della trattazione, sono gli elementi ed i fattori della fortuna individuale; la professione in servizio dello Stato non può non produrre i medesimi vantaggi a rischio di essere disertata colla compromissione irrimediabile degli scopi che si propone. Perciò l'impiego pubblico ha in sè una potenzialità di effetti miglioratori per chi ne è investito; ma questa non può essere meramente meccanica, dappoichè tale non è mai nella vita collettiva ordinaria; essa deve avere per fattore principale la selezione delle capacità.

Per questi principî noi concludiamo per non ammettere in nessun modo tra i diritti dell'impiegato quello al suo avanzamento ad una carica e grado superiore a quello cui fu nominato: ammettiamo bensì che in essa e godendo dello « stato » che vi è connesso, per mezzo di altri avvedimenti, i quali tocchino piuttosto il correspettivo economico che gli è assegnato, la sua condizione economica migliori e si arrobustisca perchè in ciò è non piccolo fermento di solerzia, di abilità nel disimpegno delle attribuzioni. La Germania che pur possiede una stupenda legislazione sul servizio professionale civile reso allo Stato, non ha sentito alcun bisogno di costringere nei legami ferrei di una necessità naturale, la libera scelta del Capo dello Stato come comandante supremo dell'esercito, intravvedendo le ragioni non ultime del suo successo storico in una modesta questione di organizzazione.

209. — Ma questa è questione di dottrina e noi dobbiamo occuparci di ordinamento positivo.

« In Italia l'avanzamento è retto dalla legge 2 luglio 1896 e dal « relativo regolamento 19 maggio 1898. Perchè l'ufficiale, in tempo di « pace, possa essere promosso a grado superiore deve aver passato « un dato tempo minimo nel grado inferiore, cioè: 3 anni come sotto- « tenente [salvo i sottotenenti di artiglieria e genio e medici], 3 come « tenente, 4 come capitano, 2 in ognuno dei gradi superiori, per gli « ufficiali di carriera; il doppio del tempo ora detto, per gli ufficiali « in congedo. In guerra basta la metà del tempo suddetto e si può « anche non tenere conto della condizione di tempo, in caso di pro- « mozione per segnalata azione o di impossibilità di provvedere altri- « menti alle vacanze. In massima l'avanzamento procede *per arma* « (*per corpo o per servizio* in certe specialità), esclusivamente a scelta

« per i *generali*, ad anzianità ed a scelta per gli altri ufficiali di car-
« riera, soltanto ad anzianità per quelli in congedo. Nei gradi di
« generale procede sul complesso di tutti gli ufficiali del grado imme-
« diatamente inferiore, fatta eccezione pei maggiori generali medici
« che sono tratti dai rispettivi colonnelli.

« La scelta è ammessa in ogni arma e corpo, ma soltanto nella
« promozione da tenente a capitano fino alla concorrenza di $^1/_4$ delle
« vacanze; fra gli ufficiali medici è altresì ammessa nel passaggio da
« capitano a maggiore nella stessa proporzione; e per gli ufficiali di
« Stato Maggiore nelle promozioni da capitano a maggiore e da mag-
« giore a tenente colonnello, con particolari regole.

« Il ministro della guerra ha però facoltà di proporre a S. M. il Re
« eccezionali promozioni a scelta di ufficiali di qualsiasi grado per
« fatti militari straordinarî, o per insigni servizi o perchè possiedano
« qualità così spiccate da lasciar presumere che la loro promozione
« ridonderà a beneficio dell'esercito e dello Stato.

« Per conseguire l'avanzamento occorre esplicita dichiarazione delle
« commissioni ed autorità compilatrici delle note caratteristiche che
« l'ufficiale ne sia meritevole.

« A determinare la piena attitudine dei promovendi, oltre le note
« caratteristiche ed i giudizi dei superiori diretti, i quali bastano in
« massima per la generalità degli ufficiali, concorrono, almeno per
« certe categorie o specialità di ufficiali e per certi gradi, particolari
« prove di accertamento, esperimenti o esami. Per l'avanzamento a
« scelta, sono condizioni imprescindibili l'aver compiuto con successo
« la scuola di guerra o aver superato determinati esami.

« Ogni anno il Ministero determina, con pubblicazione nel *Gior-
« nale Militare*, p. 2ª, i limiti d'anzianità degli ufficiali dei varî gradi
« di ciascun ruolo che dovranno essere iscritti nei *quadri di avan-
« zamento* che si formano in questo modo:

« Le commissioni di autorità competenti compilano appositi *specchi
« di proposta di avanzamento*, i quali devono essere esaminati dalle
« autorità gerarchiche e ricevere conferma da commissioni di grado
« superiore. In base alle deliberazioni delle medesime il Ministero
« compila i quadri di avanzamento ad anzianità ed a scelta e sulla
« loro scorta effettua le promozioni man mano che ve ne ha bisogno.
« Gli interessati ricevono comunicazione della loro iscrizione o esclu-
« sione dal quadro di avanzamento, del che è fatta menzione anche
« nelle *note caratteristiche* ». — Riguardo a questi atti così inte-
ressanti l'individuo è ammessa la tutela giuridica; ma di questo punto
il discorso ha altra sede (Libro IV).

Il legislatore italiano ha adunque stabilito un sistema misto di

avanzamento, con grande prevalenza del fattore meccanico, capovolgendo, si può dire, la tradizione della precedente legislazione e creando improvvisamente un'immensa disparità di trattamento nello stesso corpo degli ufficiali in carica. La promozione a scelta si è ridotta al minimo dei casi possibili ed è da vedere con quanta uniformità ed armonia di criterî, sia stata ammessa per taluni uffici tattici e per altri completamente ommessa (capitano, maggiore, colonnello) per ripigliarla più tardi con una prevalenza che non è più in giusta relazione col precedente ostracismo (ufficiali generali); ma di ciò ad altri l'esame ed il giudizio, qui bastava rilevare la discordanza dei precetti giuridici che presiedono al rapporto.

Ammettendosi in così larga misura la promozione per anzianità, la determinazione di questa assume una grandissima importanza: la classificazione degli ufficiali a questo riguardo deve essere fatta col massimo scrupolo e colla garanzia di un comune controllo. « Gli uffi « ciali di un medesimo grado sono classificati tra loro secondo l'*an-* « *zianità* ossia la permanenza nel grado stesso. Per sottotenenti che « provengono dalle scuole colla stessa data, la precedenza è stabilita « in base ai punti di merito conseguiti negli esami di uscita. A parità « di nomina o di decreto l'anzianità è determinata dal posto occupato « nel ruolo d'anzianità del grado inferiore. A parità di queste condi- « zioni l'anzianità è determinata dall'età ». Non si computa però il tempo trascorso in detenzione ed anche in attesa di giudizio; secondo regole speciali, quello passato in aspettativa per sospensione dall'impiego o per motivi di famiglia o per infermità temporarie senza causa di servizio, nei modi stabiliti dalla legge. « Gli ufficiali generali sono « iscritti per grado in unico *ruolo d'anzianità*, eccetto i generali « medici che sono compresi nel ruolo del corpo sanitario. Gli ufficiali « superiori ed inferiori sono parimenti iscritti per grado in altrettanti « *ruoli d'anzianità* secondo l'arma ed il servizio. Per gli ufficiali in « congedo i ruoli sono naturalmente tanti quante sono le rispettive « categorie. Non è ammesso il trasferimento da un ruolo all'altro se « non nei casi specificati dalla legge, ed i trasferimenti si fanno per « Decreto reale ».

Conseguita la dovuta anzianità è necessaria la dichiarazione di appositi corpi consultivi i quali accertino, e dovranno perciò essere, per la loro vicinanza al candidato, in grado di farlo, l'idoneità generica del medesimo a coprire l'impiego superiore; questi corpi sono i seguenti: la *commissione superiore* per il Corpo di Stato Maggiore composta del capo di Stato maggiore dell'esercito e dai due generali capi reparto del comando del corpo; la *commissione superiore* per l'arma dei Reali Carabinieri composta dei generali dell'arma e del

comandante la legione allievi; le *commissioni divisionali* per gli ufficiali di fanteria, commissariato e contabili, le quali si pronunciano sulle proposte fino al grado di maggiore; le *commissioni di Corpo d'armata* che rivedono queste ultime e si pronunciano per le altre fino al grado di colonnello; la *commissione dell'arma di cavalleria* composta dell'ispettore e dei comandanti di brigata; e quelle *superiori dell'arma di artiglieria e del genio*, analogamente formate per le promozioni degli ufficiali superiori di tali armi; la *commissione d'avanzamento del Corpo sanitario* per le proposte a tenente colonnello e colonnello medico, ecc.

210. — Invece la promozione *a scelta* si ottiene vincendo l'esperimento di speciali esami fornito dinanzi a particolari commissioni nominate dal Ministero, con appositi programmi, in seguito al quale si costituisce una graduazione del merito in apposito ruolo dal quale secondo le proporzioni stabilite si prendono i promovibili.

Però certi impieghi non possono coprirsi altrimenti che in seguito a concorso per esami, fra i candidati che hanno pur raggiunto una certa anzianità, così devono dare esame gli ufficiali medici che aspirano al grado di capitano e maggiore nel corpo ed i tenenti contabili e commissarî, per essere promossi capitani. Devono eziandio sottoporsi ad esame di avanzamento i tenenti dell'arma di artiglieria qualora non abbiano in precedenza assolto con successo il corso della scuola di applicazione, ecc.

Inoltre per il Corpo di Stato Maggiore, rispetto al quale per il sistema degli studî che sono preordinati, per le caratteristiche personali degli appartenenti, i titolari rappresentano la parte migliore del corpo degli ufficiali di un esercito, si hanno, e già si avvertì, provvedimenti speciali per accelerare il conseguimento del grado di Maggiore rispetto agli ufficiali di pari grado ed anzianità della stessa arma.

Gioverà anche osservare qui che il Corpo di Stato Maggiore e quello del Commissariato (rispetto a questo la riforma non fu ancora completamente applicata) non hanno grado di subalterno; perciò il reclutamento del loro personale avviene per il grado di capitano tra gli ufficiali delle varie armi che abbiano dato prova di segnalata capacità militare e soddisfatto a studî e prove speciali nel primo caso, e nel secondo fra tenenti che abbiano compiuto uno speciale corso alla scuola di guerra e dato un esperimento pratico così da conseguire la votazione di idoneità presso apposita Commissione esaminatrice.

Infine, le promozioni ai varî gradi di generale e le designazioni alle supreme cariche hanno luogo, come si è detto, esclusivamente a scelta, ma sentito il voto della *Commissione centrale* per la promo-

zione a maggiore e tenente generale, e della *Commissione suprema* per l'incarico del Comando di Corpo d'armata e la designazione di Comandante d'armata in guerra.

211. — Applicando queste regole generali e tutte quelle speciali che sono determinate nei singoli casi, le promozioni si fanno al verificarsi delle vacanze degli impieghi, conforme alle dotazioni e distinzioni del personale stabilite nei quadri organici dell'esercito: e si fanno per regio decreto nello stesso modo dei provvedimenti di nomina, anzi l'atto contiene distintamente e la promozione di grado e la nomina al nuovo impiego; si fa luogo ancora alla prestazione del giuramento; perciò anche dal punto di vista formale l'avanzamento costituisce un atto giuridico perfettamente autonomo e conferisce uno « stato » affatto distinto da quello precedentemente goduto.

212. — Per lo speciale interesse che questo argomento presenta, aggiungiamo qualche maggior cenno di legislazione comparata. — Non solo l'avanzamento in Germania avviene per consuetudine ed « a scelta », per tutte le promozioni, dell'Imperatore, ma anche sopra un *ruolo unico* dei gradi superiori, il quale comprende tutti gli ufficiali dell'esercito; nè vi sono limiti minimi di permanenza nei varî gradi; però, avverte il Corticelli, « la perfetta omogeneità di tutto il corpo « degli ufficiali fa sì che l'avanzamento proceda in massima sulla « base dell'anzianità »; e questo è il miglior elogio e dell'ordinamento e delle attitudini cospicue dei corpi professionali. — Secondo l'ordinamento austriaco le promozioni avvengono per anzianità, salvo il diritto di scelta della Corona; ed il passaggio allo stato di ufficiale superiore è concesso a seguito di un esame teorico-pratico dei candidati che possedano la necessaria anzianità; si tende inoltre agli effetti del ruolo unico per la promozione a colonnello, colla concessione di questo grado a tutti i tenenti colonnelli, anche quando non vi siano vacanze nelle cariche corrispondenti, che possedono una determinata anzianità di servizio: si ha quindi in questo e nell'ordinamento germanico il medesimo fatto di ufficiali cioè, con grado superiore, a titolo di onore, all'impiego occupato. — Il sistema francese è sistema misto, ha forme e procedimenti che hanno ispirato e suggerito anche il nostro legislatore; egualmente nell'ordinamento russo, il criterio dell'avanzamento è duplice: l'anzianità e la scelta; e si applica con norme complicatissime; nel primo però mediante la formazione ed il giudizio sulle « *liste di presentazione* » si assicura che all'anzianità si accompagni nella maggior quantità possibile il merito.

La legislazione comparata tende pertanto nel suo complesso a confortare ancora l'asserzione, più volte ripetuta in questo studio, che nel servizio reso allo Stato i principî giuridici abbandonano ogni purezza di

origine per trasformarsi in regole e forme nuove e promiscue quali le esigenze molteplici che vi influiscono, possono domandare.

213. — Come già nel precedente paragrafo aggiungiamo in appendice di questo quanto si riferisce al corpo dei sott'ufficiali.

Si può dire, in generale, che i doveri ed i diritti di questo corpo rappresentano nel loro complesso un tipo intermedio di capacità giuridica, il quale partecipa delle forme che sono proprie del vincolo professionale e di quello obbligatorio, con diversa prevalenza secondo il maggior bisogno dello Stato. — Incorre pertanto nei doveri generali e speciali che sono essenziali nella prestazione del servizio militare — servizio effettivo, coabitazione obbligatoria, segreto professionale, dignità di posizione, disciplina — ed è pertanto soggetto di responsabilità penali e disciplinari a sè proprie. Le punizioni sono graduate in questa guisa: « *a*) per mancanze gravi: 1° la sospensione del grado (per 1 a 3 mesi) « che è irrogata dal comandante di divisione dietro proposta del capo « di corpo; 2° la retrocessione del grado, pronunciata dal Ministero « dietro parere di una Commissione di disciplina; *b*) per mancanze « meno gravi: 1° il rimprovero semplice; 2° gli arresti semplici (da 1 « a 90 giorni) le quali pure sono inflitte da qualunque superiore; « 3° il rimprovero solenne; 4° gli arresti di rigore; le quali invece « sono inflitte dal comandante di corpo che determina pure la durata « degli arresti semplici. — Le Commissioni di disciplina che si for- « mano per giudicare la condotta dei sottufficiali sono *reggimentali* e « *divisionali*. Le prime deliberano su mancanze commesse da sotto « ufficiali del corpo, le seconde su mancanze riguardanti più sott'ufficiali « di corpi diversi ».

Anche il corpo dei sott'ufficiali possiede una gerarchia di impieghi e di gradi corrispondenti e chiunque sia investito degli uni gode il possesso degli altri e degli onori che appartengono a tale posizione; gode altresì degli assegni, ma non sotto forma di stipendio e di rimborso delle spese inerenti alla carica in forma temporanea o permanente; sibbene invece nelle forme che sono proprie agli uomini di truppa, mediante cioè assegnazione di una somma totale per individuo la quale si scompone in diversi stanziamenti uno dei quali, il *soldo*, va direttamente al funzionario e gli altri al corpo di cui forma parte e che provvede complessivamente; al soldo fissato per l'impiego si può aggiungere un *soprassoldo* personale annuo per causa di rafferma, la prima delle quali importa anche un premio fisso per una volta tanto; ed ogni altro assegno dipendente da medaglie, decorazioni, ecc.: le quali in ciascun caso possono essere state conferite. Spettano da ultimo ai sott'ufficiali le indennità eventuali, ecc.: che furono già indicate per

gli uomini di truppa: ed in caso che il servizio prestato attivamente sia stato della durata di almeno 20 anni, eziandio il diritto di pensione nelle proporzioni determinate dalle leggi, le quali concedono che esso si possa anticipatamente a questo termine pretendere per causa di infermità contratta o no in servizio.

Quanto all'avanzamento dei sott'ufficiali nei gradi da sergente a furiere e poi da furiere a furiere maggiore, esso si effettua normalmente per anzianità in entrambi i casi, salvo che nella seconda promozione la quale sia accompagnata dal conferimento di un impiego gerarchico: occorre però sempre il giudizio favorevole di uno speciale corpo consultivo che fino ad ora fu rappresentato dalla Commissione reggimentale d'avanzamento o dal consiglio d'amministrazione del corpo o reparto, e che dovrà trasformarsi, quando il regolamento d'avanzamento ultimamente stabilito andrà in vigore per questa parte, in una unica *Commissione di reggimento* la quale assumerà sotto il proprio giudizio l'esito di tutta la carriera di sott'ufficiale e dovrà determinare colla propria classificazione l'ordine di iscrizione nel quadro di avanzamento degli aspiranti. Per armi e corpi speciali esistono norme apposite, per es. riguardo all'arma dei Reali Carabinieri.

Può considerarsi come avanzamento, in quanto soddisfa meglio il sentimento del decoro individuale e perchè il trattamento è superiore solitamente all'ordinario, il conferimento a sott'ufficiali di particolari cariche che è fatto o dal rispettivo comandante di corpo o superiore dell'ufficio o dal Ministero: questi impieghi sono: sott'ufficiali di contabilità, trombettieri o tamburini, zappatori e musicanti, capi armaiuoli, addetti a cariche di custodia e conservazione dell'arredamento, che appartengono ai varî corpi e servizi; sott'ufficiali istruttori di scherma, guarda-batterie-forti-magazzino-stazione e guarda colombaia che coprono uffici locali e speciali: a tutti questi impieghi sono nominati sott'ufficiali che si distinguano ed abbiano la capacità generica a disimpegnare le funzioni ed abbiano pure servito lodevolmente con una certa anzianità. — La promozione o provvista a quest'impieghi si fa cogli stessi atti giuridici della ammissione in carriera.

§ 25.

Cessazione del rapporto.

SOMMARIO. – 214. Concetto e cause formalmente considerate. — 215. Di alcuni rapporti speciali e cioè del trasferimento d'impiego. — 216. Negli altri Stati. — 217. Cessazione del rapporto riguardo ai sott'ufficiali — 218. Indicazione del personale civile dell'amministrazione militare e del suo trattamento.

214. — La cessazione del rapporto è di due specie: volontaria e necessaria, per atto cioè dell'ufficiale il quale abbandona spontaneamente il servizio o per atto d'autorità dello Stato; in entrambi i casi può avere una causa naturale o giuridica di un effetto temporario o definitivo. La cessazione dall'impiego non implica per sè perdita del grado, quest'ultima ha carattere per lo più punitivo: tale è la classificazione sommaria dei fatti che ora ci occuperanno assai brevemente.

I. — La cessazione temporanea volontaria è rappresentata da queste forme: *a*) la licenza o permissione fatta su domanda dell'interessato all'autorità di astenersi dal servizio attivo, a titolo di riposo, ecc.: senza alcuna ulteriore conseguenza; *b*) la aspettativa per infermità temporarie, dipendenti o non, dal servizio, o per motivi di famiglia, chiesta specificatamente dall'ufficiale: questo stato influisce direttamente, salvo che il provvedimento origini da constatata infermità per causa di servizio, sull'assegnazione del corrispettivo economico, che viene proporzionatamente ridotto, sulla formazione dell'anzianità nel cui computo si sottrae il tempo trascorso nella detta posizione.

II. — La cessazione definitiva volontaria è rappresentata:

a) dalla dimissione la quale di solito non comporta abbandono del grado, se ciò non sia espresso nella domanda, ma piuttosto trasferimento nello stato di ufficiale di complemento;

b) dalla spontanea domanda di collocamento a riposo, la quale in massima si può fare quando l'ufficiale abbia ormai raggiunta una certa età e prestato un determinato minimo di servizio.

Entrambe queste forme non sono giuridicamente perfette se non intervenga il consenso pure dello Stato colla accettazione della istanza.

III. — La cessazione temporanea necessaria ha invece questi motivi:

a) la « disponibilità » « che è la posizione dell'ufficiale generale « o del capo di corpo o di servizio collocati temporariamente fuori « quadro, ossia senza impiego. È assegnata d'autorità per regio decreto « sentito il Consiglio dei ministri »: e costituisce un provvedimento di carattere essenzialmente governativo — in qualche caso anche disci-

plinare — che può essere determinato da ragioni varie, di servizio, d'ordine, politiche, ecc.: la cui sindacabilità è estremamente delicata;

b) l' « aspettativa » la quale può essere ordinata:

1° per riduzione o scioglimento di corpo o soppressione di impiego;

2° in causa ritorno da prigionia di guerra, se durante la medesima l'ufficiale sia stato rimpiazzato;

3° per punizione in seguito a sospensione dall'impiego o a condanna durante tutto il tempo della pena.

In questi casi le conseguenze del provvedimento sono economiche e di carriera, non solo essendone lesa la formazione dell'anzianità, ma potendosi avere per esito, se il richiamo in servizio non avviene entro certi termini, l'allontanamento definitivo.

IV. — La cessazione definitiva necessaria avviene con queste forme:

a) di diritto da parte dell'ufficiale quando per ferite od infermità causate dal servizio sia reso inabile;

b) di diritto da parte dello Stato rispetto agli ufficiali collocati in posizione ausiliaria che risultino non più possedere gli oggetti di divisa militare;

c) di autorità qualora l'ufficiale abbia raggiunto il limite d'età compatibile coll'impiego o senza tener conto dell'età agli ufficiali generali e superiori dopo 30 anni di servizio ed agli inferiori dopo 25 per determinati motivi, alla cui conoscenza ha diritto l'ufficiale che ne è colpito:

d) sotto forma d'invito da parte del Ministero a domandare spontaneamente la giubilazione;

e) mediante *riforma* la quale è la posizione dell'ufficiale, che, per infermità incurabili, non può continuare in servizio e la quale a differenza delle precedenti, in cui si fa luogo alla liquidazione normale della pensione, ha un trattamento economico particolare;

f) per effetto della *revocazione*, provvedimento repressivo e disciplinare, emesso sentito il parere della Commissione di disciplina, il quale si applica all'ufficiale che « non avendo diritto alla giubila-
« zione diventi incompatibile al servizio attivo per alcuna delle seguenti
« cause:

« α) matrimonio contratto senza autorizzazione;

« β) negligenza abituale o mancanze gravi in servizio o contro
« la disciplina;

« γ) per recidività nella sospensione dall'impiego o protrazione
« di questa oltre un anno per persistenza delle cause che la motivarono;

« δ) condanna a più di 6 mesi di carcere, ma non di natura
« tale da comportare anche la perdita del grado.

« ε) Sono proposti per la rivocazione anche gli ufficiali in « posizione ausiliaria che non rispondano ad una eventuale chiamata ».

g) per *destituzione* o *demissione* pronunciata da un Tribunale militare, in conseguenza del riconoscimento di determinati reati e come pena accessoria;

h) per *rimozione* la quale è irrogata nei seguenti casi:

α) di offese al Re e manifestazione pubblica di opinioni ostili alle istituzioni dello Stato;

β) per mala condotta abituale o per mancanza contro l'onore.

In questi due casi e nell'altro di condanna penale « di carattere « indecoroso o che comporti la sospensione dai pubblici uffici o la « sorveglianza della polizia » si ha pure la perdita del grado.

È necessario infine avvertire che « tutti gli ufficiali collocati a riposo « od in riforma, provveduti di pensione vitalizia, i quali conservino « qualche abilità a prestare l'opera loro nei varî impieghi territoriali « sono iscritti d'autorità nei ruoli di riserva. Possono esservi iscritti « per loro domanda gli ufficiali di carriera dispensati dal servizio senza « ulteriori obblighi e senza pensione nonchè quelli di complemento e « Milizia territoriale che cessano di appartenere a tali categorie per età. « L'inscrizione nella riserva è anche accordata agli ex-ufficiali dei corpi « volontarî ». Gli ufficiali ascritti alla riserva in tempo di pace non hanno obbligo di servizio, ma in tempo di guerra, possono essere richiamati a qualunque servizio salvo che occorre il loro consenso per assegnarli a corpi mobilizzati dell'Esercito permanente o Milizia mobile o territoriale.

Si cessa di appartenere alla riserva raggiungendo i limiti di età di anni 75 per gli ufficiali generali, 65 per i superiori e 60 per gli inferiori, conservando l'uniforme *ad honorem*, salvo domanda previamente avanzata per l'esonero completo; gli ufficiali *revocati* perdurano nell'iscrizione al ruolo degli ufficiali senza impiego fino circa al loro 39° anno di età, i *rimossi* ed i *dimessi* sono iscritti come semplici soldati e seguono l'ulteriore sorte della loro classe di leva.

Quindi per quanto si sia parlato nei rispettivi casi di « cessazione definitiva » del rapporto professionale al riguardo degli ufficiali le cui posizioni testè abbiamo ricordato, l'espressione va intesa nel senso relativo che viene a mancare il carattere di continuità alla prestazione per subentrarvi un vincolo speciale ed accidentale o l'obbligazione ordinaria — che però nel caso della riserva non è più possibile — comune al cittadino.

Non occorre avvertire che il vincolo si scioglie effettivamente ed assolutamente per la morte del titolare.

215. — Dall'esame ora fatto risulta che la causa generale dello scioglimento del rapporto è il vizio del consenso; quando per un fatto qualunque o naturale o giuridico il consenso non ha più la fisionomia ed il fondamento già posseduto all'atto che il vincolo si costituiva, si fa luogo alla pretesa e dell'impiegato e dello Stato — ed in ciò è evidentemente la natura bilaterale del rapporto giuridico — di risolverlo: le massime di diritto hanno, dunque, un'incontestata efficacia universale ed ispirano, per questo riguardo, uniformemente il legislatore.

Ma noi non possiamo fare un'asserzione così netta senza dover tosto dopo aggiungere una restrizione: il diritto pubblico applica bensì in questa materia il concetto tradizionale del diritto privato, in una materia in cui essenzialmente la *causa juris* è un rapporto « *del mio e del tuo* »: però sopravviene immediatamente un altro ordine di considerazioni: lo Stato, sotto la pressione di necessità antinomiche, di servizio le une, di finanza le altre, introduce a lato delle forme pure una mista di provvedimento col quale esso mira a valersi per impieghi meno importanti, di più lievi esigenze per capacità fisica ed intellettuale del personale, di ufficiali di carriera (tranne i generali d'esercito, gli invalidi ed i veterani) che abbia ormai raggiunto determinati limiti d'età o che esso reputi non più adatti al servizio attivo permanente, affidando ai medesimi certi servizi « per i quali conser- « vino tuttavia attitudine ed in cui restano a disposizione del Governo ». Questa condizione di fatto e di diritto si chiama *posizione ausiliaria.*

« In sostanza il servizio ausiliario è una posizione di mezzo riposo, « nella quale spettano gli assegni di riposo, in base ai diritti acquisiti « durante il servizio attivo, oltre un'indennità fissa per ogni grado ». Il tempo passato in questa condizione è utile per il computo dell'anzianità e per la commisurazione della pensione; la posizione ausiliaria può essere chiesta od ordinata agli ufficiali che abbiano un'età determinata secondo il grado; è domandata anche da quelli che hanno condizioni per la messa a riposo o non sono suscettibili di ulteriore avanzamento; è ordinata in luogo della giubilazione quando il Governo ritenga opportuno trattenere in servizio l'ufficiale. Durante questo stato è possibile conseguire l'avanzamento al solo grado superiore. — La messa in disponibilità si fa per proposta delle autorità o Commissioni competenti in occasione della compilazione delle note caratteristiche; può essere accettata dall'ufficiale proposto, o non esserlo; in questo caso « il Ministero pronuncia la sua decisione sentito il parere « di una Commissione, particolare ». — Dalla posizione ausiliaria si passa o a domanda, o per autorità, alla riforma od al riposo.

216. — Gioverà anche a questa sintesi, per le opportune deduzioni, per gli eventuali confronti, accennare che la legislazione germanica

non conosce alcuna forma di cessazione temporanea dal servizio che corrisponda alle aspettative o alla disponibilità, lasciando al prudente arbitrio del comando supremo regolare secondo i casi ed i meriti personali dell'ufficiale l'andamento della sua carriera: secondo la legislazione austriaca è concepibile l'aspettativa per motivo di salute e l'allontanamento dal servizio avviene sotto le forme o di riposo o di collocamento « fuori servizio » che corrisponde alla *riforma:* conforme al nostro è l'ordinamento francese, con avvertenza che la *riforma* in esso comprende anche molti casi che nel nostro appartengono alla *rimozione:* la legge russa riproduce alcuni degli stati contemplati dalle altre organizzazioni, ma con una corrispondenza abbastanza inesatta: generalmente in tutti questi ordinamenti non si ammette la nozione e lo stato che è proprio della « posizione ausiliaria »; ma si dà alla *riserva* una funzione ed una composizione che tendono, meno convenientemente forse, tuttavia a tale scopo.

217. — L'esito della carriera di sott'ufficiale nell'ipotesi più semplice è la ferma di 5 anni: allo spirare del termine il vincolo professionale cessa per sostituirvisi l'obbligo generale del cittadino arruolato. Ma il sott'ufficiale può ottenere una prima rafferma di 3 anni ed altre quattro successive di 1 anno; compiere così un servizio complessivo di anni 12: a questo momento può avvenire l'abbandono dello stato ed il sott'ufficiale ha diritto ad una somma di L. 2000. Continuando invece, dopo 20 anni di servizio consegue il diritto a pensione. — Può interrompere la carriera anche un fatto giuridico indipendente dal consenso del militare e cioè esso può essere divenuto inabile e posto in istato di riforma, oppure può essere incorso nella perdita del grado e conseguentemente dell'impiego o carica di cui è rivestito per questi motivi: « 1° per *esonerazione volontaria*, dai gradi di furiere « maggiore o di furiere o da una carica speciale; 2° per *esonerazione* « *d'autorità* dagli stessi gradi o da un impiego o carica speciale, per « incapacità, dietro parere della Commissione reggimentale; 3° per « *sospensione dal grado* da 1 a 3 mesi a titolo di punizione; la quale fa « discendere temporaneamente il sott'ufficiale a semplice soldato; viene « scontata presso altro corpo della propria arma; 4° per *retrocessione* « a soldato, in causa di gravi mancanze, pronunciata dal ministro della « guerra, sentito il parere di una Commissione di disciplina. Il sott'uffi- « ciale retrocesso può di nuovo aspirare all'avanzamento nel solo caso « che la punizione inflittagli sia stata causata da cattiva condotta ed « egli in seguito abbia dato prova non dubbia di ravvedimento; 5° per « *rimozione* dal grado pronunciata con sentenza di tribunale ».

Il trattamento sopra indicato per mezzo di premi e di soprassoldi — cui accennammo già al n. 213 — mostra già che lo Stato si preoc-

cupa di attirare nella carriera con questi incentivi un personale adatto al suo bisogno. Ma la professione socialmente non avrebbe un risultato apprezzabile per sè stessa, perchè la cessazione dal servizio avviene in età della vita dell'uomo in cui non è possibile praticare altro mestiere e la « pensione » è troppo bassa per giudicarsi sufficiente a provvedere un individuo che nella vita ormai condotta ha contratto abitudini più elevate di quelle che sarebbero con essa compatibili: e lo Stato crea allora per questa categoria di funzionarî una pretesa nuova, ispirandosi, non ostante la irrimediabile violazione dei principî del diritto, ad un sentimento di equità e di soccorso. Perciò « il sotto « ufficiale che abbia le necessarie attitudini, compiuto 12 anni sotto « le armi, *ha diritto* ad un impiego con uno stipendio non inferiore a « L. 900 annue in una amministrazione dello Stato ovvero presso « Società ferroviarie o d'altro genere per le quali si possa dal Governo « con appositi capitolati riservare impieghi a tale scopo ». Le destinazioni e le proporzioni dell'assegnazione seguono norme determinate dalle leggi: il sott'ufficiale che non possa conseguire l'impiego, avendovi diritto, continua nello stato sotto le armi, avendo speciali facilitazioni, quale, per esempio, quella consistente nel permesso di contrarre matrimonio.

218. — L'esame sull'organizzazione del personale fatto finora non potrebbe dirsi, per quanto reso nei suoi tratti più caratteristici e salienti, completo, se non si rammentasse un'altra categoria di agenti dello Stato godenti un diverso trattamento giuridico, i quali sono rappresentati dal personale civile dipendente dall'amministrazione militare e fungente nelle varie attribuzioni che ora determiniamo:

a) il personale del Ministero appartenente alle carriere: amministrativa o di concetto, di ragioneria, di ordine, e di servizio;

b) gli ingegneri e topografi e geografi dell'Istituto geografico militare;

c) i professori ed i maestri civili;

d) i farmacisti militari presso gli stabilimenti sanitarî;

e) i ragionieri d'artiglieria e geometri del genio presso i Comandi d'artiglieria e genio e gli stabilimenti;

f) i capi tecnici d'artiglieria e genio presso le direzioni e gli stabilimenti;

g) i disegnatori;

h) gli ufficiali di scrittura presso i varî uffici;

i) gli assistenti locali del genio per l'assistenza e sorveglianza dei lavori di costruzione e manutenzione eseguiti dall'arma;

l) altri assistenti locali per la manutenzione dei magazzini e locali in genere;

m) il personale civile dei depositi d'allevamento.

n) gli operai borghesi che possono essere « a ruolo » od « avventizi » in tutti gli stabilimenti ed istituti;

o) gli infermieri, famigli, portieri, ecc.: nei collegi e nelle scuole.

Questi personali sono sottratti ad eccezione delle « assimilazioni onorifiche » alle leggi, regolamenti e disciplina militari ed il loro trattamento è conforme a quello riguardante gli impiegati e funzionarî civili dello Stato. In tempo di guerra essi sono però sottoposti alla giurisdizione militare nei termini fissati dalle leggi.

LIBRO TERZO

DELL'ATTIVITÀ

§ 27.

Concetto e distinzione.

SOMMARIO. — 219. Nozione dell'attività dello Stato, in generale. — 220. Sue forme e requisiti. — 221. Degli organi militari, in particolare. — 222. Definizione.

219. — Nel libro precedente abbiamo esaminato quali sono gli organi militari ed in qual modo le persone fisiche, entrando in un particolare rapporto giuridico verso lo Stato, assumono la rappresentanza reale e positiva degli stessi: ora le *personae* giuridiche semplici o collettive le quali costituiscono l'organizzazione, non esauriscono in quest'atto il proprio fine: è necessario logicamente ed effettivamente che esse altresì esercitino un'influenza propria e determinata e sopra di sè medesime e sul mondo esterno col quale giungano a contatto: costituito l'organismo è mestieri che esso viva e per vivere è fondamentale che esso agisca per conservarsi e per svilupparsi conformemente alla propria destinazione.

Quando noi parliamo di « attività » intendiamo perciò il sistema dei rapporti che origina tra le persone fisiche e giuridiche appartenenti all'organizzazione stabilita dallo Stato per il conseguimento di un determinato suo fine di interesse generale e tra esse e le persone fisiche e giuridiche e le cose stesse giuridicamente considerate, giacenti fuori di quella, onde raggiungere effettivamente e completamente tale obbiettivo.

In sostanza, è la società stessa che parte e giunge a sè medesima in un ciclo di scambî e di relazioni economiche perchè fondamentalmente nello Stato moderno l'organizzazione della sovranità, considerata come fattore e motore generale, è sottomessa e coordinata alla sua

costituzione: e piuttosto il bisogno metodico distingue ciò che per natura è unitario.

220. — Ma dalla definizione ontologica — nè si può dare una definizione giuridica a questo punto dell'analisi per ragioni, che poco tarderemo ad esporre — noi possiano trarre gli elementi, per alcune distinzioni. E cioè l'attività genericamente considerata in una delle grandi branche di azione dello Stato può essere originariamente di due specie. Essa può consistere, allo stesso modo che riguardo all'individuo, o in atti intrinseci o atti estrinseci; essa può svolgersi ed avere per oggetto i rapporti intercedenti tra gli organi e le parti di questi, e determinare un movimento di volontà in essi il quale rappresenta la funzionalità di ciascuno di quelli e dell'insieme. — Oppure essa può indirizzarsi al di fuori di sè medesima e dar luogo alla formazione di rapporti tra sè e gli individui e le cose.

Qualunque sia e comunque avvenga, l'attività non è e non può essere mai, data la condizione sociale che ci è propria, arbitraria: è nell'economia dell'organizzazione che esista un vincolo giuridico reciproco tra gli organi e che le relazioni di questi abbiano un contenuto formale determinato ed obbligatorio. — D'altronde l'individuo e le cose non possono concepirsi remote affatto dalle relazioni colla società in cui vivono o giacciono ed anche i rapporti, i quali vi si riferiscono, hanno una disciplina propria: la legge investe tutta la convivenza e regola i fatti nuovi che a mano a mano in essa si disvelano, non come creazioni del momento, ma come forme svolgentisi e rinnovantisi sotto aspetti mai prima concepiti. Ora quando le organizzazioni di Stato con carattere ed attributi di « persone giuridiche collettive » si mettono, per ragione dei loro obbiettivi, in immediato contatto cogli individui e colle cose, non possono prescindere dallo stato di diritto che è loro proprio e o soggiacciono a questo o, qualora l'interesse collettivo da quello rappresentato lo esiga, modificano con atti della sovranità il medesimo e dànno luogo ad una condizione giuridica nuova e diversa e speciale.

E però si può porre come regola che le organizzazioni dello Stato spiegano un'attività che è, o formalmente o positivamente, giuridica: lo è formalmente, quando avvenga intrinsecamente; lo è positivamente, quando estrinsecamente; nel primo caso mediante atti proprî del vincolo gerarchico, nel secondo con « azioni » giuridiche in senso proprio.

221. — Ma questa classificazione parte da un criterio obbiettivo e viene a conseguenze metodicamente troppo larghe.

Se consideriamo gli atti soggettivamente possiamo stabilire un'altra distinzione: ogni branca dell'azione generale dello Stato ha il proprio obbiettivo: lo Stato è organo e fonte del diritto come interprete ed

esecutore delle affermazioni della coscienza collettiva; perciò lo Stato possiede un'amministrazione giudiziaria; lo Stato è organo e strumento dello sviluppo e del miglioramento degli individui e delle classi; perciò lo Stato possiede un'amministrazione sociale: e così via, — lo Stato è organo e mezzo di difesa armata e perciò possiede un'amministrazione militare; gli atti di questa logicamente e realmente sono diversi da quelli delle altre grandi amministrazioni dello Stato e perciò noi possiamo parlare di un'« attività specifica degli organi militari ».

Esaminata nel suo contenuto l'attività specifica comprende naturalmente l'attività giuridica; anzi per quello che abbiamo detto sopra ogni atto di quella è suscettibile di una considerazione giuridica. Così ad es., quando l'autorità superiore agisce per mezzo di un organo sottopostole, essa stessa dapprima e questo successivamente devono cercare la corrispondenza alle norme di legge, di regolamento, ecc.: in quel caso predisposte; ed il legame che riunisce l'uno all'altro atto consiste nell'obbedienza obbligatoriamente dovuta al comando. Così, pure quando l'organo dello Stato si rivolge al mondo di quelli che sono per lui « terzi » e dichiara l'individuo titolare passivo di una determinata prestazione o fa oggetto una cosa di un particolare vincolo, si crea egualmente una relazione di diritto.

222. — Però onde raffigurare sinteticamente e formare un sistema scientifico nella dottrina, noi comprenderemo sotto la denominazione « attività specifica » la nozione degli atti tutti che riguardano il funzionamento degli organi militari conformemente e per il raggiungimento del loro fine; e sotto quella di « attività giuridica » quella degli atti che rappresentano una « relazione modificatrice dei principî del diritto generale privato e pubblico per effetto dello stato, il quale si viene necessariamente formando nel rapporto tra gli organi militari, provvisti di particolari attitudini e possedenti speciali esigenze, e la società ». Ed è pur questo in sostanza il pensiero anche dello Stein (v. pag. 144, *op. cit.*).

In quest'ultima sezione per affinità di considerazione premetteremo alcuni principî intorno agli « atti giuridici classificati formalmente » ed al loro trattamento.

Sezione Prima.

Dell'attività specifica.

§ 28.

Sue forme.

Sommario. — 223. Specie di essa; sia preparatoria che impiegativa. — 224. Rinvio dell'esame di questa. — 225. Quali sono i capitoli di quella.

223. — L'attività specifica conforme al concetto generale dato nel precedente paragrafo concerne gli atti tutti che riguardano il funzionamento degli organi militari per il raggiungimento del loro fine. Ora, quale sia questo fine fu già precisato altrove e ripetutamente (v. Libro I, n. 6; Libro II, n. 109): lo Stato provvede all'organizzazione della forza di difesa armata in due momenti fondamentali e caratteristicamente tra loro distinti: lo Stato cioè prepara la forza armata e la impiega.

Vi sono pertanto due forme principali di attività per gli organi militari che rappresentano ed esercitano sistematicamente la funzione dello Stato: attività preparatoria ed attività impiegativa.

L'attività preparatoria a sua volta, usando la terminologia ed applicando il criterio distintivo usato dal nostro maestro, lo Stein, si riassume genericamente nell'attività amministrativa. L'organo principale della preparazione militare è il Ministero e questo per sua natura è organo d'amministrazione: l'ordinamento caratterizza *per converso* la funzione.

L'attività impiegativa invece è rappresentata nel suo complesso dagli atti della guerra e della condotta ed uso delle truppe di fronte al nemico. L'organo suo è il « comando » ed esso si riguarda dagli scrittori del diritto militare come un soggetto giuridicamenre distinto e autonomo dagli organi amministrativi, avente attribuzioni proprie, le quali sono obbietto di studio di una scienza speciale, la « scienza della guerra ».

224. — Quindi dalla distinzione fatta viene una determinazione e delimitazione delle materie alle varie scienze attribuite. Noi studiamo l'attività dello Stato col mezzo dell'organizzazione militare consacrata

al raggiungimento del fine difensivo ed in quale rapporto la popolazione, socialmente considerata, si trovi per questo riguardo ed assegniamo carattere di giuridica a questa relazione, facendo del nostro studio una provincia della disciplina generale intorno allo Stato, e perciò non possiamo nè dobbiamo in alcun modo occuparci di quella fase dell' attività negli organi militari la quale abbiamo chiamato « impiegativà ».

225. — Non basta: gli scrittori militari e le legislazioni, dottrina e diritto positivo, in altre parole, concordano nell'attribuire alla attività preparatoria od azione amministrativa — nel più largo senso della parola — un duplice obbiettivo: persone e cose. Quando noi ci affacciamo alla mente l'idea di « armata » storicamente e concettualmente ci rappresentiamo un'unione organica di individui e di « armi » o mezzi adatti per offendere o per difendersi. Preparare l' armata in condizione da poter corrispondere efficacemente a queste sue ipotesi vitali vuol dire provvedere e raccogliere gli « uomini » e dotarli delle « cose » necessarie: l'attività preparatoria riguarda adunque, il governo — uso la frase adoperata dai nostri scrittori militari a cominciare dal Sismondo — del personale e quello delle cose, le quali possono essere *mobili* — e si parla allora tecnicamente di *materiale* — od *immobili* e si parla di terreno.

Il governo del personale comprende tutti gli atti per cui lo Stato provvede gli uomini, li istruisce e fa loro acquistare l'idoneità tecnica, sopperisce al loro fabbisogno individuale, ecc.: provvede il personale professionale, ne perfeziona le attitudini, lo risarcisce economicamente, lo assegna nei varî uffici e gli conferisce le determinate funzioni, ecc., collo scopo fondamentale di costituire un'« armata » forte, atta, omogenea negli individui che la compongono.

Il governo delle cose comprende ulteriormente tutti gli atti per cui il denaro pubblico, il quale rappresenta il mezzo generale con cui lo Stato giunge a soddisfare i suoi bisogni, si trasforma nelle « cose » che formano oggetto di consumo per gli organismi militari; e con ciò si ha riguardo principalmente al *materiale*. Che se invece si consideri il *terreno*, cioè la superficie geograficamente e topograficamente, su cui gli eserciti possono essere chiamati a spiegare la loro azione o nei varî casi agiscono in realtà e lo si costituisce elemento strategico e tattico delle operazioni, noi abbiamo l'ultimo dei grandi capitoli — e per sua natura rigorosamente contenuto nelle scienze militari — nei quali si può scomporre — e gli scrittori militari anzi sogliono dividere — lo studio dall'organizzazione tecnica.

Queste trattazioni si atteggiano diversamente in relazione alla nostra dottrina come passiamo ad esporre.

§ 29.

Svolgimento dell'attività amministrativa.

SOMMARIO. — 226. Divisione della materia in due grandi parti. — *A*) Preparazione tecnica del personale: 227. Caratteri generali dell'istruzione militare. — 228. Sviluppo storico del suo sistema e relazioni dello stesso colle condizioni sociali presenti. — 229. Distinzione e classificazione dei mezzi. — I. *Mezzi indiretti*: 230. Concetto ed indicazione loro in generale. — 231. Di alcuni mezzi secondo l'ordinamento italiano. — II. *Mezzi diretti*: 232. Mezzi di preparazione fisico-intellettuale e morale, al servizio. — 233. In particolare, della preparazione intellettuale al servizio, individuale e collettiva. — 234. Forme di organizzazione. — 235. Principî generali sull'istruzione professionale. — 236, Distinzione di metodo e rinvio. — 237. Forme e carattere degli istituti. — 238. Indicazione di essi nel nostro e gli altri Stati. — 239. Sintesi. — *B*) Governo delle cose: 240. Distribuzione della materia. — I. *Sistema dei principî*: 241. Concetto di questo e della scienza economica militare. — 242. Suoi elementi e loro corrispondenza negli atti del procedimento. — II. *Processo di attuazione*: 243. Gli atti che formalmente e positivamente lo costituiscono ed il loro raggruppamento. — 244. 1ª *fase*: Conseguimento dei mezzi. — 245. Classificazione delle « res ». — 246. 2ª *fase*: Destinazione od impiego delle cose. — 247. 3ª *fase*: Constatazione e rappresentazione del procedimento.

226. — Quale contenuto essa abbia, dicemmo sopra: rimane ora a vedere il modo di svolgimento posseduto da ciascuna delle speciali forme in cui si decompone.

L'attività rivolta al *governo del personale* può raggrupparsi in due capitoli, uno dei quali fu già studiato con conveniente ampiezza nella Sez. III del Libro precedente: noi lo considerammo allora come il mezzo per riavvicinare giuridicamente gli uffici dell'organizzazione alle persone fisiche che devono rappresentarli e dar loro attitudine effettiva all'agire, oltrechè potenziale; e fu allora questo studio metodicamente connesso al tema, perchè l'« ufficio » è sostanzialmente in un'unità suscettibile di considerazione, soggettiva ed obbiettiva.

Ma le persone fisiche non possono convenientemente esercitare gli impieghi o comunque servire difensivamente lo Stato se non possedono l'idoneità, oltre che fisica, la quale è presupposta o previamente ricercata, intellettuale, per potere impiegare gli strumenti nel miglior modo della loro destinazione: gli atti che tendono a questo fine non sono meno necessarî di quelli compresi nel precedente capitolo — e non occorre indugiarsi a darne il motivo — e per quanto, come apparisce dalla stessa enunciazione del tema, essi insistano in un terreno scientifico assai diverso, e propriamente, dell'arte della guerra, la loro estrinsecazione dà luogo a provvedimenti e discipline che non possiamo esimerci dall'esporre in questo momento del trattato.

L'attività rivolta all'organizzazione militare del terreno quando non abbia tratto col governo delle cose immobili, ma si concepisca come atto di preparazione ed applicazione dell'arte militare, è invece tema esclusivamente tecnico e fuori del nostro campo d'investigazione scientifica.

L'attività, infine, rivolta al governo delle cose forma l'altro ramo della distinzione su accennata e stabilita, e trova la sua sede in quest'esposizione in quanto il suo contenuto illustra convenientemente il compito multiforme assegnato agli organi militari ed è materia la quale dà pur luogo a rapporti giuridici ed ha largo tratto colle organizzazioni dello Stato, chiamate ad esercitare pubbliche funzioni.

Quindi il presente paragrafo comprenderà due parti distinte, la prima delle quali si riferisce alla preparazione tecnica del personale (*Bildungswesen* secondo lo Stein): la seconda al governo delle cose. — In entrambe, le notizie positive sugli ordinamenti legislativi ci sono fornite dal Manuale, più volte citato, del Corticelli.

A) **Preparazione tecnica del personale.**

227. — Dice lo Stein facendo la filosofia politica di questo momento dell'organizzazione militare: « Ogni membro della vita col-« lettiva ha, come l'insieme, una vita spirituale propria, determina in « essa le sue esigenze e lavora nel campo del pensiero e della col-« tura per quei fini. Un tale sistema di attività possiede pure l'eser-« cito con carattere e contenuto particolari entro il sistema generale « dell'istruzione nazionale. È proprio dell'esercito e delle sue funzioni, « infatti, che l'istruzione che gli è necessaria sia diversa essenzialmente « e speciale di fronte all'istruzione generale del paese; poi, che il « contenuto di essa soltanto dall'esercito possa esser determinato ade-« guatamente; finalmente che l'istruzione militare conseguita sia rite-« nuta di quella importanza che lo Stato deva assegnare i mezzi a « ciò necessarî nella misura bastevole per lo scopo, se non voglia « lamentarsi della parsimonia usata in un certo tempo colla perdita « doppia nel momento di una guerra. Il sistema dell'istruzione mili-« tare è quindi l'organizzazione dell'istruzione militare, destinata alla « provvista delle cognizioni ed agli esercizi specifici, fondata su un « bilancio proprio, predisposta e diretta dall'amministrazione militare « stessa. Non dipende perciò dal Ministero per l'istruzione pubblica, « che non possiede nè organi nè cognizioni adatte, ma è una branca « dell'amministrazione militare direttamente sottostante al Ministero « della guerra. La sua attività riguarda tutto l'esercito e sarebbe « errore limitarla ai più alti servizi istruttivi di esso; forma parte

« integrante dell'attività amministrativa generale e non cessa durante « la guerra, chè anzi è posto il principio che ogni esercito specialmente nella guerra deve apprendere quali devono essere i suoi studî « nella pace ».

228. — Per quanto apparisca semplice il fondamento del concetto di una « istruzione militare specifica », pure sono durati secoli avanti che esso potesse esprimersi chiaramente: come di altri fondamentali aspetti dell'organizzazione, così di questo la storia è promiscuamente l'espressione di fattori non solo tecnici, ma eziandio politici e sociali.

Nell'età primitiva popolo ed esercito sono un tutt' uno ed anche nell'età classica presso i Greci ed i Romani, che possedettero nondimeno ed armi e corpi distinti e ben precisate forme di combattere ed ordini tattici fissi ed obbligatorî, come bene avverte lo Stein, che raccoglie sinteticamente questo tratto della storia degli istituti militari, noi nulla sappiamo, in sostanza, sul metodo adoperato per addestrare i cittadini in questi atti e per prepararli, durante la pace, convenientemente alla pratica della guerra.

Senonchè un'affermazione così recisa, di fronte a manifestazioni eccellenti di un'arte guerresca quali si ebbero tuttavia frequenti nell'antichità è piuttosto avventata ed il grande maestro tedesco trascurò forse soverchiamente le notizie e gli indizi che pur raccolsero gli storici antichi e ci tramandarono già intorno agli Egizî ed i Persiani i quali conobbero forme di tirocinio militare — per gli ultimi gli scritti di Senofonte ci possono fare agevolmente persuasi della mirabile organizzazione militare loro — e circa i Greci ed i Romani che possedettero nei loro tempi la più larga e geniale applicazione dei metodi ginnastico-militari nella preparazione della gioventù combattente: ogni città greca aveva una scuola di tattica ed un ginnasio; le gare in Roma erano pubbliche e si compivano come funzioni del più alto interesse civile: al fine militare e politico tutte le manifestazioni della vita collettiva di quelle età erano del resto esclusivamente rivolte. — Onde certamente gli antichi ebbero e praticarono più propriamente l'obbligo dell'uomo soldato, che non un sistema di Stato per l'istruzione militare, e questo è il carattere assunto allora e poi attraverso lo stesso Medio Evo ed il Rinascimento cittadino, di questa forma dell'organizzazione difensiva, per la quale non erano meno influenti fattori non solo la condizione stessa della civiltà e della società, ma eziandio la specie e la natura degli strumenti bellici, la frequenza e la poca ampiezza per estensione, durata, e quantità di partecipanti, delle lotte.

L'istituzione degli eserciti permanenti e l' introduzione delle armi da fuoco sono le determinanti dello sviluppo di un nuovo, e fecondo

per classificazioni, tipo di ordinamento istruttivo. E siccome l' ultima delle accennate cause influisce anzitutto cogli strumenti, che si denomineranno poscia « artiglieria », è intorno a quest'arma che si forma il primo nucleo di studiosi militari ed alla medesima, mediatamente o direttamente secondo le forme della considerazione, che si rivolge l'applicazione scientifica: è la matematica che si pone ad indagare le forze e le condizioni di efficacia di esse; poi l'architettura militare nella ricerca delle opere di trinceramento e di fortificazione, infine lo studio dell'arte tecnica della fabbricazione delle polveri e della fonderia dei pezzi e via, via tutte le discipline si pongono attorno a questo mezzo come il principale dell' arte di vincere: onde « l' artiglieria col cannoniere « e col pirotecnico, coll'ingegnere e col costruttore di fortificazioni è « la culla della scienza militare ». — Ma l'arma da fuoco non tarda a passare tra quelle eziandio del fantaccino; ciò ha per effetto la formazione tattica dell'unità complessa sulla base della combinazione per numero degli individui e la compagnia stata finora *semplice società d'armati* si atteggia ad elemento di formazione del *reggimento*. « La « formazione dei corpi d'esercito genera « l'esercitazione » continuata « di marcia e di campagna, con linee chiuse ed aperte e la necessità « di una obbedienza assoluta nel servizio fino ai più minuti particolari ». Effetto di queste intime, grandi trasformazioni è la differenziazione netta e precisa tra gli uomini di truppa e gli ufficiali di professione: la quale reca un profondo divario tra i due elementi dell'esercito per le esigenze e le caratteristiche opposte tra essi; da una parte si obbedisce nel senso più pieno della parola, dall'altra si comanda e per comandare si deve essere provvisti di una coltura tecnica sufficiente non solo, ma siccome lo stato di ufficiale è immediatamente connesso a quello di appartenente alla nobiltà, il passaggio da uno all'altro, dalla truppa cioè al comando, è assolutamente impossibile; la separazione tecnicamente e socialmente è incolmabile.

Risultato di questa lunga e lentissima evoluzione la quale giunge fino alla soglia del secolo XIX è: « uno scarso addestramento delle truppe al « servizio meccanico, l'inizio di una istruzione professionale nel corpo « dei cadetti — il quale è istituto, giusta il nome, di casta — e di una « scienza militare in quello dell'artiglieria e genio ». La vita intellettuale dell'esercito rimane un cerchio chiuso, nel movimento della coltura generale, nel giro di poche formule, salvo che alcuni uomini straordinari, come Federico II, lo tolgano alla bizantina immobilità delle sue tradizioni, portando in esso la corrente viva dello sviluppo scientifico e filosofico che attorno ad esso nella società civile si va omai maturando, fino a che colla Rivoluzione francese e meglio colle guerre per la libertà tedesca, il trionfante principio del servizio obbligatorio, rimettendo

l'esercito in seno alla società, non lo ridoni altresì alla fecondità della coltura generale.

Tolta ogni secessione dell'esercito dal popolo, la coltura generale, il suo sviluppo, tutte le sue risorse, diventano col progresso delle capacità individuali, cause di profitto per il miglior impiego delle forze in campagna; l'obbedienza si fa cosciente e persuasiva ed acquista, a dispetto del pregiudizio, maggiore efficacia ed intensità; la coltura generale, in altre parole, si trasforma in un fattore importantissimo dell'abilità guerresca del popolo che la possiede. Perciò, oltre che all'istruzione tecnica delle sue truppe, lo Stato deve curare a tutto quanto giova e stimola il progredimento dell'istruzione generale della popolazione sul suo territorio. E questo è per lo Stein il primo momento della terza fase storica dell'istruzione militare, cioè l'odierna.

Il secondo è rappresentato dal carattere assunto dall'istruzione professionale dell' « ufficiale », la quale deve avere un contenuto tale da soddisfare a tutte le esigenze del bisogno tecnico ed essere in pari tempo aperta alle influenze del movimento scientifico generale sia per gli elementi proprî, che per quelli di altre scienze, in quanto possano conferire al suo perfezionamento: e ciò riguarda l'istruzione come « obbietto »; deve essere aperta alle migliori capacità con un sistema di selezione tra gli aspiranti: e ciò riguarda il personale istruito e capace di istruire come « soggetto ». Non solo; ma come è proprio della costituzione sociale odierna, in genere, e per riflesso della organizzazione difensiva che il moto degli individui sia affatto libero, così noi non conosciamo, nè potremmo ammettere nessun limite al passaggio per ragione di capacità dalla condizione di « uomo di truppa » a quella di « comandante » e di « ufficiale ». Perciò il sistema dell'istruzione militare deve non solo non ostacolare, ma favorire questo naturale elevamento nella funzione; e poichè l'applicazione del servizio obbligatorio reca all'esercito tutti gli individui atti, senza differenziazione, nelle persone, di classe, e perciò di coltura e di attitudini scientifiche, non può nè deve, nel suo maggior interesse, l'organizzazione chiudere o limitare gli effetti che possono provenirle utilmente dal contributo di quelle; e quindi, oltrechè assicurare il libero svolgimento delle idoneità agli uomini di truppa, il regolamento dell'istruzione e del servizio si ispirerà altresì al principio di assegnare ai cittadini più colti un impiego, nel quale le loro cognizioni speciali favoriscano ed aiutino quelle del personale tecnico. A questi criteri si ispirano le legislazioni militari coll'attribuire il grado di ufficiale, di riserva o complemento e nelle milizie territoriali, ai cittadini che presentino requisiti di coltura generale superiore, non ostante che quella tecnica e di servizio sia per lo più in essi assai limitata; e col predisporre regole speciali

per il tirocinio agli uomini di truppa che aspirino alla carriera professionale.

Secondo Stein, adunque, i termini fondamentali del sistema preparatorio del personale sono così rappresentati: « ciascun esercito è « tanto più colto quanto più esso ha sviluppato e portato a prevalere « nell'applicazione il principio del servizio obbligatorio: ed è tanto più « agguerrito quanto più colto ». Solamente un buon assetto di istruzione generale popolare può riguardarsi come presupposto logico e fattore di una efficace istruzione militare; la politica dell'istruzione pubblica è quindi essa medesima un capitolo della più larga politica di difesa e di conservazione dello Stato.

229. — Affermato il carattere e stabilito storicamente il fondamento dell'istruzione militare, detto della sua influenza e delle sue relazioni, con quella maggior brevità che è resa necessaria dalla distinzione della sfera scientifica tra questo studio giuridico e le dottrine politiche e militari propriamente dette, raffiguriamo metodicamente i punti da considerare nella legislazione positiva.

In primo luogo porremo le norme che riguardano la preparazione indiretta sulla popolazione e cioè non già il contenuto dell'istruzione impartita nelle scuole dello Stato, perchè, pur essendo connessa colla formazione dello spirito e della coltura pubblica e collo sviluppo delle attitudini e delle virtù militari, è sempre troppo lontana e distinta intrinsecamente dall'azione dell'amministrazione militare: trattare promiscuamente questi argomenti sarebbe voler confondere e mescolare arbitrariamente tutte le manifestazioni più disparate del diritto di Stato; noi ci riferiremo qui pertanto a quella parte dell'istruzione civile, la quale tende più direttamente allo sviluppo di alcune forme di idoneità nell'uomo, le quali sono utilmente sfruttate dal fabbisogno militare. Questi sono i mezzi indiretti della preparazione tecnica.

In secondo luogo stanno le discipline che agiscono immediatamente sul personale e questi sono i mezzi diretti; ma intorno ai medesimi è possibile un duplice raggruppamento delle norme. — Infatti « l'esercito è un corpo organico, la cui attività messa in atto dagli individui è il « servizio »: armi e movimenti dell'esercito esigono l'esercitazione così per la truppa che per i comandanti »: il sistema delle esercitazioni genera il primo gruppo di atti diretti alla preparazione del personale, cioè l'istruzione del servizio. — Ma vi è una verità dalla quale non si può prescindere in alcuna guisa: per insegnare ad altri bisogna conoscere; quindi precede ed accompagna l'istruzione del servizio quella che è l'istruzione professionale e questa si riferisce a quanti hanno ufficio di comandare e cioè a quel personale, che, in via di massima, si dedica alla carriera; queste sono le forme princi-

pali con cui lo Stato soddisfa al bisogno intellettuale militare; di ciascuna ora diremo nei particolari.

I. — **Mezzi indiretti di preparazione.**

230. — « Nelle attuali organizzazioni militari », si esprime il Corticelli, « quello che le leggi sanciscono e che i bilanci degli « Stati consentono in fatto di istruzione e di educazione militare non « è bastevole ad alimentare, come si converrebbe, lo spirito militare « di un paese e a dare la desiderabile solidità alle truppe. Perciò « occorrono particolari mezzi ed acconcie istituzioni, che possano « servire da correttivo sia alla brevità delle ferme che all'insufficiente « istruzione ed alla mancanza o dissuefazione delle buone pratiche « militari.

« Fra tali istituzioni vanno annoverati come principali i collegi « militarizzati, il tiro a segno nazionale, la ginnastica obbligatoria nelle « scuole e le palestre d'ogni specie, schermistiche, ginnastiche, sportive, « alimentate non solo dallo Stato, ma anche da società e da privati, « che si propongano di diffondere nella gioventù l'amore alle armi e di « migliorarne le condizioni fisiche, per predisporla anteriormente alla « leva a compiere poi con maggior frutto e con minori difficoltà gli « obblighi dello stato militare, offrendo modo anche in seguito di mante- « nere e perfezionare le acquistate cognizioni.

« Questi mezzi, abituando alla pratica delle più maschie virtù, « costituiscono un valido sussidio all'educazione militare e possono « equivalere di fatto ad un incremento del servizio sotto le armi; essi « esercitano, ad ogni modo, notevole influenza sul livello dell'istru- « zione e dell'educazione di un esercito e riescono determinanti impor- « tanti dello spirito militare di una nazione ».

231. — « Le istituzioni create dallo Stato in Italia, cui limi- « tiamo l'esame, per favorire l'educazione e l'istruzione militare « preparatoria ed ausiliaria sono:

a) « i *collegi militari*, destinati più particolarmente a dare « opportuno avviamento ai giovani che vogliono percorrere la carriera « delle armi: e sono in Roma e Napoli ed il loro ordinamento è pro- « miscuo, attende cioè allo scopo di impartire la istruzione generale « che si dà nell'« istituto secondario tecnico » ed insieme un'istru- « zione militare sussidiaria, tale da permettere la ammissione agli « istituti professionali e da contribuire al cespite degli ufficiali detti « di « complemento »: l'ammissione avviene per esame di concorso e l'esito « dell'istruzione impartita si constata parimente per esame.

b) « il *tiro a segno nazionale* diretto a diffondere e ad ali-
« mentare l'amore e la pratica delle armi nei giovani e negli adulti
« che fanno parte dell'esercito e che sono raccolti in società corri-
« spondenti alle varie circoscrizioni amministrative dello Stato, e cioè
« il comune, il mandamento, la provincia con organi direttivi locali
« e provinciali di origine mista, formati di elementi « nati » ed elet-
« tivi, con funzioni amministrative e militari e sotto l'alta sorveglianza
« del Ministero della guerra che è coaudiuvato da una speciale « Com-
« missione centrale del tiro a segno » con formazione analoga agli
« altri uffici collegiali che presiedono a questo servizio. L'appartenenza
« alle società, l'esercitazione e la loro disciplina, gli effetti della par-
« tecipazione ai riparti — scuole, milizia, riparto libero — sono rego-
« lati specificatamente dalle leggi ed altre norme sull'istituzione, dalla
« quale l'organizzazione difensiva nazionale potrebbe ripromettersi i
« maggiori vantaggi.

c) « la *ginnastica obbligatoria nelle scuole*, quale mezzo di
« educazione fisica dei ragazzi e dei giovanetti d'ambo i sessi, con
« carattere di preparazione, per i maschi, al servizio ed alle abitudini
« militari « governato dalle autorità scolastiche per mezzo dei maestri
« elementari e dai maestri speciali di ginnastica, a seconda delle scuole
« in cui si impartisce ».

II. — Mezzi diretti di preparazione.

232. — Già precedentemente abbiamo determinato una fondamentale divisione in questa materia, nella preparazione cioè, la quale riguarda l'istruzione al servizio ed in quella che si riferisce all'istruzione professionale. Trattiamo anzitutto del primo tema, il quale ha un contenuto generale e concerne tutto il personale militare in qualunque ufficio esso dispieghi la sua attività.

Però la preparazione diretta del personale al servizio non ha nè contenuto nè applicazione semplici, essa è piuttosto il risultato di atti molteplici diretti a tale obbiettivo per vie e forme diverse e può distinguersi in tre categorie; cioè può essere *fisica*, qualora intenda « a
« rendere il soldato agile e destro, resistente alle fatiche ed alle
« inclemenze climatologiche, valendosi dei mezzi diretti, come la gin-
« nastica, la scherma, il nuoto, le marcie ed indiretti, mediante tutte
« le altre esercitazioni ed istruzioni pratiche »: *morale*, nel doppio senso dello sviluppo delle migliori attitudini dell'animo umano e di quelle tra esse che più giovano alla vita militare come: l'obbedienza pronta ed assoluta, l'abitudine all'ordine come frutto della necessità dello « stato » e « come tendenza spontanea ad operare secondo tale

« regola anche quando manchi l'impulso ed il controllo superiore, lo « spirito d'abnegazione e del sacrificio di sè a vantaggio dell'interesse « collettivo » che piglia carattere di « spirito di corpo » per salir fino alla più generosa devozione alla bandiera; l'estimazione del valore personale e dei compagni e la fiducia nei superiori, ecc. Sono mezzi di educazione morale militare tutti quelli che possono agire sulla persuasione intima del soldato ed in particolare l'insegnamento orale sui doveri dello « stato », sulla nobiltà della funzione e sulla sua destinazione, sugli obblighi dell'uomo e del cittadino: è mezzo tra questi eccellente e vale per tutta la gerarchia ed in particolare per i graduati che sono in più intimo contatto con la truppa, l'esempio. L'educazione morale finalmente ha le sue sanzioni, per così dire, da una parte nelle pene disciplinari che furono esaminate nel sistema del rapporto giuridico del servizio, dall'altra nelle ricompense che più acconciamente si possono a quella avvicinare in un'esposizione metodica: qui non è però il luogo di fare il trattato scientifico di questo pur importante tema; basterà ricordare che le ricompense devono avere, come il fondamento, così un'espressione, nel loro mezzo, educativa; che la loro concessione deve riposare su determinazioni che a mala pena permettano l'errore ed escludano la possibilità dell'arbitrio — ci saranno perciò garanzie precostituite negli ordinamenti mediante leggi, statuti, casistiche, ecc.: e successive, con controlli, ricorsi, ecc. —; che il loro mezzo sia per lo più un simbolo apparente e tale da destare una giusta ambizione in chi lo ha conseguito e l'emulazione dei compagni. — In terzo luogo la preparazione è *intellettuale* e deve svolgere l'intelligenza ed il raziocinio del soldato ed applicarli all'apprendimento degli atti militari propriamente detti: e questa forma a sua volta si scompone in varie specie di istruzione, come ora diremo.

233. — Le materie, che formano oggetto delle varie istruzioni militari e metodi da seguirsi, sono stabilite da appositi atti fondamentali emanati dall'autorità suprema — regolamenti ed istruzioni rivolte ai comandanti in sott'ordine dal Ministero — ed hanno una specificazione diversa secondo il carattere e lo scopo che è attribuito al personale cui si rivolgono, per quanto il loro obbiettivo complesso sia quello di rendere l'esercito ben costituito, ben disciplinato e ben istruito e generare nell'individuo quella fiducia in sè e nell'armata cui appartiene, che è il non meno efficace fattore del successo che tutti gli altri mezzi estrinseci a questo preordinati.

« L'istruzione si distingue in *teorica* e *pratica*, dipendentemente « dai mezzi e dai metodi usati per impartirla, ed in *individuale* e *col-* « *lettiva*, secondochè tende a far conoscere partitamente ai singoli « individui ciò che ognuno deve indispensabilmente sapere, ovvero

« ha per oggetto l'azione d'insieme. Coll'istruzione individuale s'in-
« segna al soldato sia teoricamente che praticamente, sia in un modo
« promiscuo: 1° la conoscenza e la conservazione delle armi e degli
« altri strumenti di cui deve fare uso; 2° il maneggio e l'impiego
« di tali armi e strumenti; 3° il modo di comportarsi nel combatti-
« mento; 4° i varî servizi di pace e di guerra e la maniera di
« disimpegnarli ». Il Corticelli soggiunge le regole di massima che presiedono a questa forma; poi determina il contenuto della istruzione collettiva, dicendo che « consiste in tutti quegli esercizi che prendono
« il nome di evoluzioni, manovre, esercitazioni tattiche, ecc.: i quali
« hanno per scopo di addestrare le truppe (quadri e soldati) ad ope-
« rare insieme. Si può distinguere, in formale, o di meccanismo rego-
« lamentare, la quale si fa più propriamente nelle piazze d'armi » ed ha lo scopo di rendere abituali alle truppe le formazioni ed evoluzioni e prepararle a determinati tipi di combattimenti, ed in applicata: e quest'ultima, con un processo di graduazione nella sua attuazione, può essere costituita o dalle evoluzioni regolamentari applicate al terreno o dalle esercitazioni di combattimento, le quali ultime si svolgono o a partito unico, tenendo calcolo cioè del solo elemento terreno o a partiti contrapposti, facendo intervenire anche l'elemento nemico. E quest'ultima fase della preparazione, estesa fino ai più larghi mezzi, finisce per diventare la più verosimile rappresentanza dell'azione di guerra.

234. — Con questo assai rapido esame abbiamo però obbedito alla prima delle elementari esigenze dell' esposizione, determinando cioè il contenuto della istruzione del personale al servizio; sarà facile ora soddisfare alla seconda delle medesime, indicando le forme ed i mezzi nell'ordinamento determinato ad attuarla. Infatti la preparazione tecnica del personale al servizio militare non ha organi proprî e distinti; le persone che abbiamo classificato e descritto nella prima parte del precedente libro, non solo hanno una destinazione propria per l'azione militare di combattimento che è l'obbiettivo cui sono preordinate, ma prima e normalmente si dedicano alla preparazione di sè medesime colla pratica immediata, ciascuna per proprio conto ed in relazione alle altre, dell'istruzione di servizio in ognuna delle sue forme. Soltanto, secondo l'organizzazione che è propria di alcuni Stati, il personale può essere altresì raccolto in riunioni accidentali per determinati scopi, sussidiarî all'istruzione di servizio propriamente detta, o per l'apprendimento di particolari cognizioni attinenti al bisogno difensivo o a quello più largo, ma non meno interessante, dell'istruzione generale: si hanno in tali casi presso i Corpi e le loro unità, — per esempio, il reggimento ed il battaglione — scuole speciali nelle quali funge il personale comandante rispettivo, in adempimento delle sue stesse fun-

zioni normali, tra cui non può non essere posta quella della cura al miglioramento morale dei proprî subordinati.

Quello che però più d'ogni altro fatto colpisce l'espositore è il rilievo dell'importanza, che in questo argomento, qualunque sia il sistema ed il metodo, finisce per avere sempre la durata del tempo nel quale il cittadino soldato presta servizio sotto le armi ed acquista la capacità tecnica necessaria; non solo, ma coll'estensione della « ferma » la quantità del personale che è sottoposto alla più intensa istruzione: questi rapporti che formano il diuturno studio degli amministratori del nostro esercito, decidono infatti della qualità del personale così esecutivo come direttivo; della saldezza e dell'efficacia, in sostanza, di tutta l'organizzazione.

235. — Quando noi parliamo di istruzione professionale si capisce tosto che noi vogliamo alludere, conforme a principî che abbiamo già altrove posto ed illustrato, all'istruzione del Corpo degli ufficiali il quale soltanto si può dire eserciti professionalmente la difesa armata dello Stato, e che tale istruzione si rivolge sostanzialmente al conseguimento in quelli dell'attitudini multiformi necessarie a ben esercitare il comando.

« Fino a che l'esercito non era che una informe massa di armati, « comandare, dice lo Stein », che ad ogni punto delle sue indagini con grande opportunità di metodo, fa ricorso alla storia degli istituti, « era « cosa semplice; il suo requisito consisteva essenzialmente o nel diritto « storico della signoria territoriale o nella destrezza personale; il « colpo « d'occhio » suppliva alla scienza, l'esperienza alla coltura. Soltanto « colla introduzione delle armi da fuoco e poi del servizio obbligatorio « il « comandare » muta natura; se prima si fondava sul diritto formale « e sulla forza della volontà, ora invece, sulla capacità e sulla creazione »: crescono le esigenze e la difficoltà dei requisiti colla complicanza e grandiosità degli ordinamenti, col progresso delle scienze, in generale, e delle speciali o militari, in particolare; chi comanda ha mestieri di avere non solo l'autorità di farlo, ma altresì l'autorevolezza e poichè coll'universalità dei cittadini concorre all'esercito quella del sapere d'ogni classe, chi comanda non può più sottrarsi al movimento della coltura generale, ma obbedirlo e possedere questa al pari della coltura tecnica; non solo, ma come l'esercito modernamente si immedesima con tutte le manifestazioni della vita dello Stato, il militare di professione non può più starsene sul limitare delle cognizioni specifiche dell'arte sua; egli, dal momento che ogni scienza può avere capitoli che giungono ad interessare il miglior impiego delle risorse difensive di un paese, deve ricercare ciascuna dottrina, dalla tecnica alla geografia, dalla statistica al diritto, poichè ogni scienza può giovargli nell'impar-

tizione e nell'esecuzione degli ordini mediante l'osservazione e la riflessione: in una parola l'organizzazione ed il governo degli atti militari « non può non essere che una forma ormai della scienza umana « generale ». — Onde il principio fondamentale dell'organizzazione dell'istruzione professionale: « l'idoneità che essa deve presentare a « comprendere tutta la coltura generale nell'istruzione specifica militare, « ad adattare quella a questa e fare l'una progredire per mezzo del- « l'effetto dell'altra e reciprocamente »: il risultato è il conseguimento dei mezzi necessarî per l'esercizio del comando; « questi mezzi si « costituiscono in sistema e devono essere sistematicamente appresi dal « personale militare di professione ». — Però a questa locuzione diamo collo Stein un significato speciale e conformemente al principio di diritto pubblico che governa l'affidamento degli « impieghi di Stato » alle persone fisiche: « diciamo sistema d'istruzione per gli ufficiali nel « nostro tempo di fronte alla pratica delle precedenti epoche, non solo « ciò che l'ufficiale deve imparare e non meno quello che egli effetti- « vamente impara, ma il principio elevato a norma di diritto, che un « grado certo e constatato mediante esame o sperimento, di istruzione « militare e generale deve essere riconosciuto pubblicamente come « condizione necessaria per lo stato di ufficiale ». — Il sistema contiene, adunque, due ordini di fatti giuridici: un processo sistematico di insegnamenti ed un processo di constatazione intorno al possesso acquistato dei medesimi, per ottenere lo « stato »: quest'ultimo fu esaminato nell'esposizione metodica del rapporto giuridico nel servizio professionale reso allo Stato per il bisogno militare del medesimo; e ciò perchè rappresenta l'atto che specialmente dà a quello origine e vita; rimane ora l'indagine intorno all'altro momento.

236. — Nell'esame fatto precedentemente intorno all'istruzione al servizio noi abbiamo posto una distinzione della materia in questa guisa: abbiamo cioè separato il contenuto dagli organi; seguiremo anche qui la stessa regola la quale si ispira ad un principio generale di delimitazione nelle sfere di competenza degli studî; imperocchè ciò che forma la materia di studio, nel senso più largo di questa frase, per il futuro comandante militare è oggetto di determinazione esclusivamente attribuito alla scienza militare, la quale sola in ciascun momento può fissarne il fabbisogno, tenuto conto dello svolgimento dell'arte della guerra, mentre quali siano gli ordinamenti per cui raggiungere una organizzazione intellettuale adeguata è tema promiscuo alle ricerche e del tecnico e meglio dell'amministratore e del giurista. — Onde noi vogliamo precisare quali sono i mezzi escogitati per provvedere nei singoli Stati a questo lato della preparazione del personale e quale fisionomia legislativa hanno assunto, comparativamente.

237. — La regola fondamentale che presiede all'ordinamento della preparazione del personale allo « stato di ufficiale » è semplice ed universale: è necessario insegnare a chi si vuole dedicarvi per carriera anzitutto il servizio che sarà chiamato poscia a dirigere e dargli un'istruzione che soddisfi a tutte le esigenze dello « stato » tecnicamente e socialmente considerato, di cui l'aspirante sta per godere; quindi la preparazione del personale professionale comporta due grandi categorie di cognizioni e cioè tecniche e generali; l'une, in quanto forniscono al candidato le nozioni strettamente necessarie al disimpegno dell'impiego; l'altre, che devono tenerlo al livello educativo della società in cui vive ed ha continuo contatto, ed una pratica del servizio allo stesso modo degli uomini di truppa sui quali deve poi pronunciare il suo giudizio. I tipi di ordinamento che corrispondono alla provvista di tali requisiti sono due: e cioè i candidati allo stato di ufficiale possono assolvere la loro preparazione in istituti, o scuole chiuse, nei quali promiscuamente apprendono e praticano tutte e due le istruzioni; oppure possono far precedere la frequentazione di scuole con o senza carattere militare, nelle quali si impartisce l'insegnamento secondario tecnico e poscia sottomettersi al servizio per un certo tempo — generalmente l'anno — nella truppa con una posizione speciale — cadetto, alfiere, ecc.: — l'esito per entrambi i casi e le forme è l'esame per la carriera ad ufficiale; il quale si dà direttamente alla fine del corso nell'istituto (Italia) o al termine del servizio d'alfiere (Austria) o compiuto questo ed un altro corso presso istituti di completamento degli insegnamenti militari (Germania).

Ma si noti: l'ipotesi che abbiamo finora implicitamente ammessa è semplice: un sistema di preparazione così formulato può soddisfare alla preparazione del personale per cui sia sufficiente un corredo di cognizioni ordinarie; se invece si trattasse di personale destinato a specialità d'arma o ad armi che hanno bisogno di maggior corredo scientifico, si dovranno ammettere forme ed ordinamenti diversi; i requisiti e le prove che si domandano sono allora più gravi ed importanti. — Non solo, ma la condizione che è propria dei casi fin qui esaminati, importa la preparazione dell'ufficiale ad una sola specie d'impiego, o per meglio dire, a fungere il servizio in una sola arma; perciò non potrebbe convenientemente adattarsi all'esercizio dei più alti comandi, nei quali è assolutamente necessario saper coordinare nell'impiego tutti i mezzi adatti ed utili al successo della battaglia e per cui il solo tirocinio o il fortunato e geniale intuito della mente singolare non può essere nè sufficiente in sè, nè come garanzia dell'interesse dello Stato. — Perciò come abbiamo istituti scientifici che provvedono al bisogno della preparazione per ciascuna specialità d'arma

o di servizio la quale risente di particolari bisogni, così ogni esercito dovrà possedere un centro di alta elaborazione dottrinale che attenda al perfezionamento del personale, già in carriera e che dimostri positivamente le più adatte attitudini, e ricolleghi la coltura militare specifica col più alto movimento della scienza.

238. — Delineato così sommariamente il sistema dell'organizzazione in generale dagli Stati stabilita per la preparazione intellettuale del personale di carriera, in succinto diamo l'elenco degli organi ed istituti esistenti presso il nostro esercito e di quelli analoghi o diversi nelle altre nazioni.

a) Appartengono alla classe degli istituti che provvedono all'acquisto dei requisiti professionali intellettuali:

I. — Scuola militare, in Modena, la quale serve alla formazione del personale di fanteria e cavalleria, mediante arruolamento dei candidati al servizio e colla sottoposizione loro all'istruzione generale opportuna impartita in due distinti corsi: l'uno per gli allievi propriamente detti, e l'altro per i sott'ufficiali; alla cui ammissione si domandano requisiti d'idoneità fisica, morale ed intellettuale che sono debitamente accertati con sperimento di concorso. L'esito della scuola è il grado di sottotenente, cioè il grado inferiore della gerarchia degli ufficiali; però prima di passare ai corpi gli ufficiali di fanteria devono frequentare la scuola centrale di tiro per l'arma, in Parma, per acquistare determinate cognizioni intorno alle armi, ai lavori di zappatore, ecc.: ciclista, ecc.: teoriche e pratiche e comparative.

In Germania vi corrispondono l'istituto principale dei cadetti e le scuole di guerra, le quali però non rappresentano un corso di studî continuato, essendo interrotto dal servizio annuale d'alfiere; in Austria le scuole dei cadetti e meglio l'Accademia Teresiana e la scuola superiore di Wiesskircken; in Francia quella di Saint-Cyr; e quelle dei *junker*, cadetti, e le scuole speciali delle armi, in Russia

II. — Accademia militare in Torino per il reclutamento del personale degli ufficiali d'artiglieria e genio, la quale si completa coll'annessa scuola di applicazione per le stesse armi; questi istituti hanno anzi una sola personalità giuridica ed amministrativa. Inoltre gli ufficiali d'artiglieria frequentano la scuola di tiro per l'artiglieria a Nettuno per perfezionare le cognizioni sulle armi e la condotta delle brigate e batterie.

In Germania si hanno scuole speciali d'applicazione per le singole specialità d'arma e ciò vale per tutti i riguardi; in Austria si hanno l'Accademia tecnico-militare di Vienna, come preparatoria, ed il corso superiore di artiglieria e genio, per il perfezionamento degli ufficiali-capitani; in Francia la scuola politecnica di Parigi e quella di appli-

cazione a Fontainebleau e le scuole regionali d'artiglieria; in Russia l'Accademia Michele e quella Nicolò.

III. — Scuola di cavalleria in Pinerolo per la pratica dell'equitazione degli ufficiali già usciti dalla Scuola militare o di complemento i quali vi frequentano apposito corso pratico e d'ippologia, e poscia altrove — a Tor di Quinto (Roma) — compiono esercitazioni di equitazione in campagna. Presso questa scuola si hanno appositi corsi per ufficiali veterinari, sott'ufficiali e zappatori di cavalleria, maniscalchi, ecc. In Francia vi corrisponde la scuola di Saumur.

IV. — Scuola d'applicazione di sanità militare in Firenze, la quale provvede al bisogno di reclutamento degli ufficiali medici di complemento impartendo ai laureati di medicina la istruzione e pratica del servizio ordinario e di guerra; in Germania l'Accademia medico-militare superiore Guglielmo; in Austria il corso speciale per i laureati; in Francia la Scuola di sanità militare in Lione e quella di applicazione di medicina e farmacia a Parigi, in Russia l'Accademia speciale.

V. — In Austria il corso d'intendenza militare per ufficiali superiori ed inferiori; in Francia la scuola di amministrazione militare a Vincennes provvedono opportunamente alla formazione del personale militare amministrativo; in Italia si ha un corso particolare per gli ufficiali commissarî presso la scuola di guerra. In Russia l'Accademia giuridico-militare è destinata a fornire ufficiali di provata competenza al servizio dei tribunali e degli altri organi amministrativi.

β) Appartiene alla classe degli istituti che provvedono invece al perfezionamento del personale in carriera onde formarlo soggetto dei più elevati impieghi:

Scuola di guerra in Torino che è rivolta allo sviluppo della coltura scientifica propriamente detta e della pratica dell'arte della guerra, alla quale l'ammissione di ufficiali subalterni ed inferiori avviene per concorso e l'esito della frequentazione e del profitto dà luogo ad attestazioni che possono costituire titolo ad entrare nel Corpo di Stato Maggiore.

Vi corrispondono: le Accademie di Berlino e Monaco in Germania, la Scuola di guerra in Austria ed in Francia, l'Accademia di Stato Maggiore Nicolò in Russia.

γ) Appartengono finalmente alla classe degli istituti che tendono a favorire il passaggio dell'uomo di truppa alla posizione di comandante:

I. — Le stesse unità semplici o di corpo nelle quali sotto il nome di plotoni d'istruzione o di corsi particolari di allievi e mediante la prestazione del servizio ordinario o speciale nelle varie funzioni ed impieghi di truppa, come soldato semplice o graduato di questa, si formano orga-

nismi di carattere accidentale per l'impartizione e l'apprendimento delle cognizioni necessarie al soddisfacente adempimento dei superiori incarichi, cui il candidato aspira.

Tali sono: i plotoni d'istruzione per gli allievi caporali;

i corsi reggimentali per gli allievi-sergenti;

i corsi reggimentali per gli allievi-ufficiali di complemento, di carattere ordinario od eccezionale.

Come mezzi proprî e come mezzo, nel nostro sistema ordinativo, improprio, la prestazione del servizio nel volontariato annuo, il quale in altri Stati — Germania ed Austria — è invece il cespite più importante di formazione.

L'esito normale di questa preparazione è rappresentato dalla nomina ad ufficiale di complemento o di riserva nella prima linea dell'armata, cioè il passaggio di « stato » senza carattere di professionalità.

Anche il soldato di Milizia territoriale può aspirare al conseguimento dell'impiego e grado di « ufficiale » qualora presenti la dimostrazione di un'adeguata coltura generale. — E ciò perchè è nel carattere, altrove precisato, di questi uffici ed è conforme alla natura giuridica del sistema di servizio obbligatorio, che il cittadino più colto sia messo nella condizione di fatto e di diritto in cui le sue attitudini intellettuali possono recare maggior vantaggio alla pubblica difesa.

Giova tuttavia avvertire che non sempre il processo di avanzamento e di acquisto della funzione di comando si compie così spontaneamente e meccanicamente, senza cioè l'intervento di uno speciale tirocinio scientifico e colla sola pratica del servizio; ciò è possibile quando il reclutamento degli aspiranti avviene da categorie di cittadini che abbiano precedentemente alla loro entrata sotto le armi frequentato le scuole dello Stato, preferibilmente le superiori. — Negli altri casi il passaggio dell'uomo di truppa allo stato di comandante non si verifica che se, come in Francia e Germania, prima della propria leva esso abbia frequentato speciali scuole di preparazione all'impiego di sott'ufficiale ed in processo, segua la sorte per questi ultimi resa nelle varie ipotesi possibile dalle leggi di ordinamento.

II. — Enti od istituti speciali i quali tendono a conferire all'uomo di truppa, che abbia però conseguito la posizione di sott'ufficiale, quella coltura generale che gli manca per non appartenere alle categorie precedentemente considerate ed in cui si presuppone un adeguato sviluppo della medesima — per lo più l'assoluzione completa o meno dei corsi secondarî — e tali istituti possono essere o promiscui con quelli che preparano gli aspiranti ufficiali propriamente detti, come da noi nella scuola militare, oppure distinti ed autonomi, come in Francia nelle scuole di S. Maixent, Saumur e Versailles per le diverse armi; e la

promovibilità è altresì condizionata, come altrove si è pure avvertito, ad una determinata proporzionalità nella concorrenza con quelli.

239. — L'espressione unitaria del sistema è poi data dal Ministero della guerra, nel senso obbiettivo, in quanto esso dirige e formula tutti gli insegnamenti, secondo le esigenze le quali può agevolmente desumere e determinare; in senso subbiettivo, l'unità medesima riposa sullo svolgimento della letteratura scientifica militare, la quale è la forza viva ed operante della più elevata spiritualità dell'esercito, il fattore dell'unità intellettuale e la norma concettuale della attività degli organi superiori di quello.

B) **Governo delle cose.**

240. — Se nello esame del precedente capitolo sulla « preparazione tecnica del personale », noi ci siamo trovati di fronte a gravissime e mal superate difficoltà di metodo, queste si affacciano nuovamente ora nell'imprendere questo trattato nel quale sono ancora meno facili a delimitare con chiarezza e con criterio sistematico i confini tra le norme che giacciono nel campo del diritto militare e quelle che si trovano nell'altro delle scienze tecniche intorno all'esercito; non solo, ma per effetto della stessa classificazione degli atti, i quali nelle loro manifestazioni hanno momenti che possono avvicinarsi a principî tra loro assai diversi e considerarsi da multiformi punti di vista.

Perciò noi faremo anzitutto una distinzione nella materia, e chiameremo « sistema » in essa il raffiguramento schematico delle sue leggi generali e « processo » l'applicazione che il medesimo consegue in un determinato ordinamento positivo, in particolare nel nostro; la quale vien fatta e governata nel doppio intento di conseguire cioè il fine militare — nel senso più ampio della frase — come obbietto, ed il fine giuridico nelle forme e nelle garanzie, come mezzo.

Prima diremo delle nozioni fondamentali del sistema, poi esporremo il suo processo nella legislazione italiana con avvertenza che indicheremo a proposito delle prime le parti positive di questa che hanno a quella corrispondenza: notiamo anche che la successione ideologica non può essere identica, perchè il sistema, tratto dallo Stein (con ommissione di tutte quelle, pur abbondantissime nello scritto del maestro, informazioni e discussioni tecnico-militari che noi vogliamo il più rigorosamente possibile proscritte), obbedisce ad un bisogno di sintesi intellettuale, mentre l'esposizione del processo corrisponde invece ad un bisogno descrittivo e formale e segue immediatamente il suo avvenimento.

I. — Sistema dei principî.

241. — L'esercito sappiamo essere un organismo di consumo e però, come dice lo Stein, non è possibile una « economia nazionale militare » perchè manca a ciò uno dei termini essenziali. Come « consumatore » tuttavia ogni esercito deve sottomettersi alle leggi generali degli scambî economici e segnatamente ad alcune di queste che dispongono sulla domanda e sull'offerta delle cose; il fabbisogno per l'esercito segue le leggi e le relazioni, infatti, correnti tra la densità della popolazione, la produzione ed il valore di questa; di cui parlammo già nei n. 30 a 37 del Libro I. Effetto immediato di questi rapporti è la disciplina intorno alla distribuzione dell' esercito sul territorio, i cui elementi sono rappresentati dall'esigenza della mobilità e di movimento in concreto dell'unità militari rispetto al loro rifornimento e vettovagliamento da una parte, ed al sistema delle comunicazioni dall'altra. La preparazione amministrativa necessaria a tale scopo consiste nella formazione della statistica economico-militare e nella correlazione ideale e positiva della strategia tecnica alla strategia economica, del piano cioè delle operazioni militari propriamente dette con quello dei rifornimenti in caso di guerra, delle collocazioni di truppa rispetto ai centri di popolazione e di produzione, in tempo di pace.

E perciò il sistema del governo economico dell'esercito è costituito « dal complesso dei principî giusta i quali deve essere regolato il con- « sumo dell'esercito per effettuare le sue funzioni ed apprestarne i « i mezzi ». Quindi i principî dell'economia generale nazionale sono sostanzialmente sempre le sue direttive, ma spesso *a contrariis*; e il raggruppamento sistematico delle esigenze sovente contradditorie forma la « *scienza economica militare* », la quale ricade fuori affatto della nostra sfera di competenza nell'esame scientifico; o la tocca solamente nel senso che le sue conclusioni, se non possono essere investigate per mancanza del mezzo dottrinale, devono tuttavia presupporsi ed informare il regolamento dell'azione degli organi e delle forme.

242. — Gli elementi logici del sistema, i quali fondamentalmente corrispondono alla necessità che il fabbisogno dell'esercito sia in ogni sua specie soddisfatto con la quantità maggiore di effetti utili e la minor spesa per lo Stato, sono questi:

I. è condizione di primo ordine l'organizzazione di una amministrazione militare speciale;

II. è condizione il possesso dei mezzi economici per la provvista delle cose necessarie all'uomo che difende lo Stato, come soggetto singolare e come in contrasto con altre analoghe organizzazioni;

III. è condizione essenziale una serie di atti che constatino il bisogno e portino a contatto di chi lo soffre, siano persone fisiche o giuridiche militari, il mezzo di soddisfarlo;

IV. il rapporto tra i precedenti fatti e quello nascente dal movimento naturale e scientifico intorno alla migliore utilizzazione delle risorse di ogni genere predisposte dallo Stato per il conseguimento del proprio fine difensivo genera quella che lo Stein chiama *economia militare applicata* che è la parte migliore e più proficua della scienza economica militare superiormente formulata e dell' arte della guerra.

Quanto all'organizzazione che nei tempi passati si raccoglieva intorno al monarca il quale pagava i grandi servizi ed i più alti impieghi lasciando a questi coi peggiori abusi del personale e con secolari carichi delle popolazioni l'ulteriore provvedimento, essa oggi in tutti gli eserciti si raccoglie in organi politicamente ed amministrativamente responsabili i quali si centralizzano nel Ministero, cui incombe la suprema preparazione tecnica ed economica, e si irradiano poi nelle amministrazioni locali. E queste sono principalmente *militari*, nel carattere loro fornite da categorie, unica o plurime — corpo dell'intendenza, come in Austria; commissariato, direzione d'artiglieria e genio, ecc.: come in Italia — di funzionari nel doppio senso di un'amministrazione locale dipendente (come quella testè accennata, cioè la speciale) od autonoma (come quella rappresentata dai corpi, cioè dalla organizzazione generale militare): sussidiariamente anche *civili* quando lo Stato ricorre a prestazioni in natura fornitegli direttamente dalla popolazione, per venire in rapporto colla quale si avvale degli enti amministrativi ordinarî dello Stato che sono di essa i rappresentanti più naturali. Tutto questo fu già detto ed esposto nel libro precedente quando si è parlato delle persone, nè ha bisogno di maggiori dettagli; solamente nel discorrere del processo di attuazione dell'attività militare sulle cose ed in particolare intorno alla loro destinazione ed impiego (v. n. 246, pg. 194), tornerà acconcio riconnettere l'organizzazione dei soggetti a quella degli oggetti cui presiedono e si rivolgono specificamente ed aggiungere quelle norme che servono alla constatazione di esso, in altre parole alla determinazione della responsabilità degli organi. — Dire invece della provvista del mezzo economico non è affatto compito nostro e cioè, se si riguardi quest'atto come formale, nel bilancio, è tema da accennare nell' esposizione del procedimento, se come deliberativo, discutere sulla sua assegnazione delle somme e sulla sua misura è proprio del tecnicismo economico militare in quanto esso

può determinare la competenza delle erogazioni secondo i bisogni e del personale e delle cose e nello stato di pace e per la preparazione graduale alla guerra in tutto quello che non è possibile o conveniente abbandonare all'affannoso acquisto nel momento di questa crisi: ed è tema altresì che tocca la politica finanziaria dello Stato, la quale in sostanza deve provvedere l'ammontare del numerario, che pur sempre costituisce il mezzo principale di sopperimento al fabbisogno. Per quanto assai più limitato nella qualità e nell'intensità delle sue manifestazioni non è però escluso anche il ricorso alle prestazioni dirette ed in natura all'esercito da parte della popolazione, nel senso che la proprietà privata sia sottoposta a speciali vincoli giuridici in favore di quello, ma questo è tema da considerarsi nello studio dell'attività giuridica. — La gestione poi si riferisce alle prescrizioni secondo le quali gli organi amministrativi militari impiegano effettivamente gli stanziamenti del bilancio per l'appagamento dei bisogni dell'esercito; e comprende anzitutto la determinazione di tali bisogni i quali sono: militari e si soddisfano col rifornimento degli oggetti che servono all'immediato impiego della forza armata; economici e si soddisfano col vettovagliamento; individuali, colla paga: in conformità alla determinazione dei bisogni si verificano la provvista, la conservazione e la distribuzione delle cose e tali momenti corrispondono nel procedimento alla disposizione del mezzo d'acquisto, alla classificazione del materiale ed alla destinazione ed impiego del medesimo, e sono argomenti che passiamo ora ad esaminare in sè e nelle questioni giuridiche che li riflettono.

II. — **Processo di attuazione**.

243. — Gli atti che riguardano la provvista ed ordinamento, in senso generico, delle cose, si possono, secondo il processo di attuazione dell'attività economica militare fissato dalle nostre leggi di ordinamento, distinguere in due categorie:

di direzione, la quale prevede i bisogni, indica i mezzi e prescrive i modi di soddisfarli;

di esecuzione, la quale comprende l'esecuzione, propriamente detta dei provvedimenti, circa la custodia e la distribuzione materiale delle cose.

La distinzione è piuttosto teorica che positiva, le funzioni spettando promiscuamente agli organi e spesso non potendosi stabilire, dove la direzione cessi e cominci l'esecuzione o se quella non sia già un inizio di questa.

Questa è la nozione ideologica; positivamente gli atti del governo delle cose sono: per la direzione, decreti reali e ministeriali, istruzioni,

circolari, decisioni di massima, pareri, ecc.: per l'esecuzione, ordini direttivi, deliberazioni, ecc.: stipulazioni, riscossioni e pagamenti ed atti a ciò relativi, ordini esecutivi, ecc.

Gli atti individualmente considerati hanno un contenuto proprio: tendono infatti: *a*) al conseguimento reale del « mezzo »; *b*) alla destinazione del medesimo. Il procedimento complessivo si distingue poi in queste fasi:

1ª Il conseguimento del mezzo avviene con tre serie di atti, allo stesso modo che ogni altro ordine di relazioni collettive: 1° acquisto del mezzo di scambio (denaro); 2° sua disposizione; 3° conversione in altri « beni » il cui complesso forma le *res militari.*

2ª La destinazione od impiego delle cose a sua volta si concreta nel funzionamento dei servizi corrispondenti a ciascuna categoria di cose.

3ª La constatazione del procedimento conformemente al suo scopo istituzionale ed amministrativo, dal quale punto di vista e per il controllo e per la determinazione delle responsabilità la contabilità è un atto giuridico importantissimo.

244. — *Fase* Iª — Conseguimento del mezzo.

a) Dei modi di acquisto del denaro.

I modi di acquisto del denaro dell'amministrazione militare sono quelli proprî in generale dello Stato: e cioè in via mediata: la finanza patrimoniale e tributaria; in via immediata: l'atto di destinazione giuridica fatto dalla sovranità dello Stato col bilancio preventivo mediante la concessione delle somme in capitoli conformemente allo scopo complessivo dello stanziamento ed in articoli per i bisogni particolari compresivi. Esiste pure un fondo di somme di riserva a disposizione dell'amministrazione per spese obbligatorie e d'ordine (come conseguenza di somme iscritte in « entrata ») le quali sono assegnate dal Ministro del tesoro e per spese impreviste, le quali sono assegnate dal Consiglio dei ministri e successivamente confermate con legge.

L'ammontare di spesa per il Ministero della guerra è consolidato.

b) Dei modi di disposizione.

I modi di disposizione del denaro sono rappresentati dalla gestione la quale può essere indiretta o diretta.

La gestione indiretta si estrinseca nelle stipulazioni le quali tendono a costituire lo Stato titolare di obbligazioni di carattere economico rispetto ai terzi e si riferiscono « a tutte le operazioni per forniture, « acquisti, alienazioni di mobili, trasporti, affittanze, lavori concer- « nenti le varie amministrazioni ed i varî servizi ».

Queste stipulazioni o contratti avvengono nelle forme e coi procedimenti determinati dalle leggi speciali relative e cioè dalla legge

sull'amministrazione e contabilità generale dello Stato e dalle istruzioni ministeriali per i servizi militari; concernenti la stipulazione propriamente detta e l'esecuzione da parte dei terzi.

La gestione diretta si ha quando l'amministrazione militare provvede con personale e materiale proprio a determinati servizi o lavori.

Il pagamento è l'atto consecutivo alla gestione e ne rappresenta l'esito giuridico. Esso si effettua, essendo attribuito ad un organo speciale di carattere unitario (il Ministero del tesoro mediante la tesoreria centrale e le delegazioni e sezioni di tesoreria provinciali) con norme particolari delle leggi. Il mezzo formale è il mandato od ordine di pagamento.

c) Delle « cose » in concreto dell'amministrazione militare come obbiettivo: ma di queste, distintamente ed in via di classificazione.

245. — Le *res* costituiscono tecnicamente il materiale stabile e mobile; di ciascuno diciamo separatamente.

A) Il materiale stabile è rappresentato dagli « immobili » e questi si possono considerare ciascuno rispetto a tre punti di vista, della qualità, ubicazione e quantità (v. CORTICELLI, *op. cit.*, pag. 533): le categorie sono le seguenti:

1ª Caserme, le quali per qualità devono corrispondere a requisiti igienici e a quelli resi necessarî dalla sistemazione, disciplina ed istruzione ed attività delle truppe: per ubicazione, alla conformazione del territorio, alla distribuzione della popolazione, ai centri di reclutamento, alle esigenze dell'ordine pubblico, alla condizione locale dei luoghi liberi o fortificati, ecc.: per quantità, alla proporzione delle truppe negli organici di pace.

2ª Magazzini, i quali devono essere tali e tanti da poter ricoverare i materiali nelle volute condizioni di ripartizione, conservazione, celerità e facilità di distribuzione e devono essere adeguati altresì al sistema di reclutamento, nazionale o regionale o locale, ed alla formazione e distribuzione delle unità.

3ª Stabilimenti sanitarî, i quali si esaminano qui dal solo punto di vista « organico » e perciò dovranno bastare a tutti gli eventuali bisogni sanitarî di pace ed essere distribuiti acconciamente fra i presidî più importanti: e trovarsi sulle linee ferroviare o nei loro nuclei per maggior comodità del trasporto in pace e per rendere agevole il ricevimento dei feriti in guerra.

4ª Stabilimenti di produzione del materiale mobile, cioè degli oggetti di arredamento, armamento, equipaggiamento, vettovagliamento, di preparazione del materiale cartografico, ecc.: i quali dovranno conseguire tutti questi scopi e relativamente al bisogno attuale e proporzionatamente alla possibilità di far ricorso o no all'industria privata,

collocati sul territorio così che godano sicurezza dalle offese del nemico, che rispondano alla minor spesa di trasporti e della produzione. Compito di grande difficoltà è questo per l'amministrazione e che involge una questione importantissima di politica governativa.

5ª Stabilimenti ed edifici vari: come scuole, luoghi di deposito, ecc.: carceri, ecc.

6ª Fortificazioni propriamente dette intorno alle quali vi è tutto un gruppo di scienze militari che si affaticano.

La condizione giuridica degli immobili pertinenti alla difesa nazionale o suscettivi di altro uso pubblico ad essa conferente, è questa: essi godono del regime disposto dal Cod. civ. per i beni dello Stato costituenti il demanio pubblico, cioè sono beni posseduti in sovranità e di tal natura da non essere alienabili, nè suscettivi di proprietà privata sia di dominio che di diritto frazionario di questo. — Solamente cessando tale destinazione essi si trasformeranno in demanio dello Stato o meglio in beni patrimoniali di esso.

B) Il materiale mobile comprende « gli oggetti mobili di qua- « lunque specie che trovano impiego individuale o collettivo nei diversi « servizi militari ed in generi di consumo abituale per le truppe ». Tali oggettî e generi si possono distinguere e raggruppare in vario modo, secondo l'aspetto sotto il quale si vogliono considerare, vale dire in senso o organico e tecnico, o in senso tecnico amministrativo o in senso amministrativo contabile.

Considerato sotto l'aspetto organico e tecnico il materiale mobile si può studiare, analogamente a quanto si è fatto per gli immobili e seguendo pure qui il Corticelli — e non si potrebbe diversamente attesa la natura delle cognizioni — sotto questi diversi aspetti, per ciascuna delle sue categorie, della *qualità*, cioè con riguardo alla conformità, allo scopo, all'economia della produzione, alla semplicità ed unità del tipo; della *produzione*, per la scelta del modo, o della gestione indiretta o della diretta, o per fornitura privata; della *quantità* attuale e potenziale: della *dislocazione* e *ripartizione*, con riguardo alle dotazioni necessarie ai corpi e servizi in pace ed alle dotazioni di mobilitazione nei magazzini. Le categorie poi sono le seguenti:

1ª Armi, nella loro specie; armi portatili da fuoco o da gitto; bianche o da mano o da urto; artiglierie, ecc. Le armi ed i loro accessori distribuiti ai corpi ne formano l'armamento che è di pace o di guerra; di esse sono parte essenziale anche le « buffetterie ».

2ª Munizioni, le quali sono relative alla specie delle armi; e nel senso di cui sopra, si parla di munizionamento di guerra, o per iscopo di istruzione, di assegno annuo ai corpi.

3ª Vettovaglie le quali comprendono i generi per l'alimentazione

degli uomini e quadrupedi; e consistono di viveri, i quali sono ordinari (pane, carni fresche, pasta, riso, lardo, verdura, ecc.): o di riserva ed in quest'ultima ipotesi sono ancora o ordinari o a secco; e di foraggi (fieno e biada). Le vettovaglie sono generalmente provviste « per fornitura » dal commercio privato, o per gestione indiretta o diretta: in quest'ultimo caso i materiali si acquistano o per asta o in economia.

4ª Corredo, il quale è rappresentato dai panni, tele ed altri materiali per la lavorazione e confezione del vestiario per le truppe.

5ª Mezzi di trasporto, i quali sono essenzialmente costituiti da quadrupedi e carreggi. Come si provveda al fabbisogno dei quadrupedi diremo separatamente dopo questa classificazione; dei carreggi, tenuto conto dei materiali da trasportare e delle esigenze tecniche e militari di funzionamento dei servizi a cui si riferiscono, si possono stabilire due categorie: 1ª carreggio di prima linea (Carreggio d'Armata e Divisione) il quale deve essere esclusivamente militare e per il quale si applica la costruzione diretta; 2ª carreggio di seconda linea che può essere costituito da carri di commercio, ecc.: ferrovie e linee di navigazione e può essere requisito.

Sono accessori le bardature, i finimenti, gli oggetti per governo dei cavalli, ecc.

6ª Materiali diversi di equipaggiamento, per es., oggetti di servizio generale, di cucina, ecc.

7ª Materiali speciali varî; es., utensili e materiali da costruzione e distruzione, per accampamento, per fortificazione, il materiale speciale d'artiglieria e genio, quello sanitario per il servizio territoriale e di guerra, il materiale di sussistenza, di provviste, ecc.

8ª Le carte geografiche ed i regolamenti, gli stampati di carattere ufficiale generale, gli oggetti di cancelleria provveduti ai corpi.

9ª Il materiale di casermaggio ed il mobilio.

Sotto l'aspetto tecnico amministrativo il materiale è inventariato con forme fisse secondo il tipo stabilito dal Ministero e si distingue: 1° in materiale d'artiglieria o genio e 2° dei servizi amministrativi: e ciò allo scopo di una classificazione del patrimonio.

Sotto l'aspetto amministrativo contabile il materiale è classificato invece in 3 gruppi: 1° corredo, 2° materiale di equipaggiamento, 3° di armamento e carreggio. Per effetto di questa classificazione si hanno norme stabili per l'amministrazione dei materiali nel regolamento d'amministrazione: in quanto esse non siano comprese in quello sul servizio dei materiali di artiglieria e genio. Quindi per provvedimenti che devono essere presi dal Ministero pel servizio dei materiali, i corpi si rivolgono o alla direzione generale dei servizi amministrativi: se per oggetti che rientrano nei primi gruppi; o a quella d'artiglieria

e genio se per il terzo. Per i provvedimenti contabili concernenti la revisione, i corpi si rivolgono al Ministero, direzione generale della revisione dei conti, se trattasi dei materiali amministrativi; altrimenti agli ispettorati generali delle costruzioni d'artiglieria e genio nei rispettivi uffici di revisione delle contabilità.

La condizione giuridica di questi beni, che sono « beni dello Stato », e quella del numerario e dei valori pubblici è tale: « sono dati in « carico, mediante inventari, ad agenti consegnatari che ne rispondono « fino a discarico regolare; nei corpi militari l'agente consegnatario « è rappresentato dal Consiglio d'amministrazione il quale subentra « all'individuo nella responsabilità verso lo Stato. Per il maneggio « del materiale e del danaro tali Consigli dispongono di ufficiali od « impiegati designati dal Ministero, i quali sono responsabili verso i « Consigli stessi. Tutti i consegnatari rendono conto annualmente del « caricamento e dei relativi movimenti di aumento e di diminuzione « con atti detti conti giudiziali, la cui approvazione finale è deferita « alla Corte dei conti. I consegnatari sono obbligati a cauzione quando « non appartengono al ramo militare ». (Corticelli, *op. cit.*, pag. 615).

Sciogliendo una riserva fatta antecedentemente, diremo ora come si regoli la provvista dei quadrupedi ed a quali rapporti dia luogo rispetto ai cittadini ed all'amministrazione.

Il reclutamento dei quadrupedi si dice rimonta e si distingue in ordinaria o straordinaria. La prima si fa volta per volta dal Ministero ed è o generale o reggimentale, onde mantenere a numero sul piede di pace, i quadrupedi. La seconda è la incetta dei quadrupedi necessari per il passaggio al piede di guerra. — I quadrupedi si adoperano nel regio esercito o da sella o da tiro o da salma e vengono distinti in combattenti e non combattenti; secondo queste specie le regole sulla provvista e qualità sono diverse: i combattenti in generale, devono essere già posseduti sul piede di pace con un organico completo da piede di guerra: questa massima si applica con maggiore o minor esattezza a seconda delle armi rispetto a cui si considera.

La rimonta ordinaria è alimentata generalmente presso gli Stati dalla libera produzione privata. Ne sono organi specifici in Italia i depositi di allevamento e di rimonta nei quali si avvezzano al servizio i cavalli acquistati; in altri Stati, esemplarmente in Germania, si hanno mandrie governative di riproduzione a servizio dell'esercito: comunque è sommo interesse dello Stato stimolare e governare lo sviluppo dell'allevamento privato dei migliori tipi ed all'uopo ciascuno Stato possiede e conduce una propria politica ippologica, la quale non è ultimo tra gli elementi attivi ed efficaci per la costituzione difensiva.

La rimonta straordinaria poi si presenta oggidì di « una difficoltà

« assai maggiore che per il passato stante la cresciuta mole degli « eserciti e la enorme differenza che anche a rispetto dei quadrupedi « si verifica tra gli effettivi di pace e di guerra. Un mezzo per assi- « curarsi in caso di guerra i quadrupedi necessarî ai servizi più essen- « ziali e di più urgente mobilitazione sarebbe quello di tenerne in pace « in più del bisogno allogandoli all'agricoltura. Così si faceva in Francia « ed in Piemonte prima del 1859, e così si fa tuttora in Austria « Ungheria per i cavalli da sella della Lw. per una porzione di « cavalli dell'esercito permanente » a speciali condizioni sia per i privati che per lo Stato concedente. — Ma ormai tutti gli Stati sono addivenuti nel loro diritto pubblico all'accettazione del principio della requisizione e questa cade largamente sui quadrupedi adulti ed in proprietà privata mediante un procedimento, che, in un col principio stesso, esamineremo in seguito.

246. — *Fase* IIa — Destinazione ed impiego delle cose.

Si effettua cogli atti contenuti nel concetto di funzionamento dei servizi, il quale ha una particolare figura per ciascuno di essi. Diciamo quindi brevemente di quelli.

1° Servizio di cassa, riguarda la somministrazione del denaro, conforme agli stanziamenti del bilancio ed agli ordini di pagamento emessi su questi. — È compiuto dalla tesoreria centrale, dagli uffici di tesoreria locale e provinciale, in tempo di pace; dalla tesoreria centrale e dagli organi del Ministero del tesoro addetti allo Stato Maggiore dell'Intendenza generale, alle direzioni di commissariato di Corpo d'armata e di Armata, in tempo di guerra.

2° Servizio di costruzione, manutenzione ed amministrazione degli immobili ed edifici militari difensivi, di deposito, ecc., di ogni sorta costituenti il demanio militare. — È compiuto dall'arma del genio per mezzo delle sue direzioni, se per opere di manutenzione ordinaria e di miglioramento mediante la gestione diretta ; od analogamente per mezzo dei corpi se per lavori di minuto mantenimento.

3° Servizio delle armi e loro accessorî, munizioni, mezzi di trasporto (carreggio), per quanto riguarda la fabbricazione e provvista, conservazione, riparazione e distribuzione di detti materiali. — È compiuto dagli organî ed uffici dell'arma d'artiglieria, mediante le direzioni e gli stabilimenti, in via principale; dai corpi, coi mezzi che sono a loro disposizione, in via sussidiaria; in generale, colle forme della gestione diretta.

4° Servizio di produzione dei materiali mobili occorrenti alle diverse specialità dell'arma del genio : il quale ha luogo con regole e mezzi analoghi a quelli considerati nel precedente caso, ma amministrati dall'arma propria.

5° Servizio di sussistenza per gli uomini e per i quadrupedi. — È compiuto dalle direzioni e sezioni di commissariato con gestione diretta della produzione negli stabilimenti alle loro dipendenze per la somministrazione del pane e la provvista delle vettovaglie di riserva. È compiuto dai corpi per mezzo di imprese di fornitura, con modalità e garanzie di vigilanza particolari, per quanto è rappresentato dai viveri freschi. In quest'ultimo modo si pratica eziandio il servizio di foraggiamento ai quadrupedi.

6° Servizio di provvista del vestiario e dell'arredamento. — È compiuto dal commissariato per mezzo di alcune sue direzioni, le quali provvedono a certe materie prime ed oggetti d'uso generale, parzialmente, e per il rimanente, in via principale dai corpi e sussidiariamente dai magazzini centrali di fornitura. Questo per il tempo di pace; in tempo di guerra coi parchi di vestiario ed equipaggiamento di ogni armata.

7° Servizio di casermaggio, il quale comprende la conservazione degli oggetti di tela, lana, legno, ferro, materie ed attrezzi; la manutenzione, somministrazione e ricambio; la contabilità ed amministrazione relativa. — È compiuto dalle direzioni o sezioni di commissariato colla concorrenza dei corpi e reparti utenti e mediante la gestione diretta. Sono suoi accessorî il servizio della paglia e combustibili cui si provvede in ciascun presidio per asta o licitazione privata (secondo l'ammontare della spesa) mediante gli stessi organi: il servizio di mobilio e degli uffici e degli alloggi che è trattato ugualmente: il servizio di produzione dei materiali mobili di arredamento delle caserme e dei locali varî non compresi, come i precedenti, sotto il titolo di casermaggio che è disimpegnato negli opifici militari.

8° Servizio dei trasporti, la cui importanza è colle guerre moderne cresciuta a dismisura, tanto che sopra di esso riposa buona parte del successo, il quale si può effettuare mediante la gestione indiretta, coi mezzi del commercio (ferrovie, navigazione mercantile, veicoli noleggiati) o ad impresa (per i soli materiali) pattuendo speciali tariffe coll'esercente. In caso di prestazione fatta da un privato il comando del corpo o reparto stipula e paga direttamente. Oppure si può effettuare mediante la gestione diretta o con navi dello Stato richieste all'amministrazione della marina che all'uopo crea una partita di giro, o col traino dei corpi. — Gli organi che provvedono a questo servizio sono: 1° la Commissione centrale per i trasporti militari in ferrovia; 2° l'Ufficio trasporti militari presso il riparto intendenza nel comando del Corpo di Stato Maggiore, il quale è, in tempo di guerra, alla direzione generale dei trasporti d'armata e di Corpo d'armata; 3° le Commissioni militari di linea; 4° i Comandi permanenti ed eventuali di stazione.

9° Servizio d'alloggiamento. Esso riguarda tre ordini di prestazioni conformemente a tre distinte ipotesi: e cioè per le truppe nelle ordinarie condizioni di presidio; per le truppe fuori delle medesime; per gli ufficiali in determinate posizioni.

Nella prima ipotesi si provvede con caserme demaniali ovvero con locali municipali ed anche privati, in forza di speciali contrattazioni, sotto l'alta sorveglianza dei grandi uffici territoriali di Corpo d'armata e di Divisione militare e coll'immediato intervento delle direzioni del genio e delle autorità dei corpi che vanno ad occuparli o li rilasciano; con forme stabilite dalle leggi nelle quali gli atti più importanti sono rappresentati dall'« inventario » delle cose e loro stato pertinenti, e dall'« atto di consegna » che accerta e conferisce la responsabilità. Spetta ai corpi utenti « il minuto mantenimento » dell'immobile occupato mediante l'impiego della somma all'uopo assegnata; salvo che non si tratti di locali non di proprietà dello Stato che vanno occupati « a nudo coperto » e per i quali vigono le norme del diritto privato di locazione.

Nella seconda ipotesi si provvede con due mezzi principali: *a*) l'attendamento, nel qual caso l'amministrazione per mezzo dei commissari assicura il rifornimento della paglia per giacitura a terra agli ufficiali ed alle truppe; *b*) l'accantonamento, nel qual caso invece concorre coll'amministrazione militare ed in sua sostituzione al bisogno, il Comune locale, il quale è per le leggi vigenti — intorno alle quali si progetta un'unica disciplina che provveda pure all'eguaglianza di trattamento nei diversi luoghi — tenuto a parecchie prestazioni: e cioè: 1° di alloggio principalmente e si comprende il locale di ricovero per le truppe, quadrupedi, materiali, ecc. (con arredi, paglia e lume e se presso i privati, letto, lume e fuoco), che siano in marcia, in accantonamento temporaneo, in guarnigione, ove manchino caserme demaniali, in distaccamento per servizio di pubblica sicurezza, quando la sua durata non superi i tre mesi; 2° di trasporto per individui militari giacenti in speciali condizioni.

E queste prestazioni sono per i primi 3 giorni (ad eccezione delle provincie venete e Mantova) gratuite (per quella di Roma, soltanto per gli ufficiali) e successivamente risarcite.

In tutti questi casi la prestazione del Comune può riversarsi, per necessità, sugli abitanti e determina un altro caso di limitazione al diritto di proprietà non consensuale, imposta dallo Stato e di cui diremo nel trattato speciale (v. n. 265).

La terza ipotesi riguarda: *a*) ufficiali generali in particolari uffici e può risolversi in indennità o in un trattamento misto; *b*) ufficiali in determinati impieghi e per ragioni di servizio.

247. — *Fase* III^a^. — Constatazione e rappresentazione del procedimento.

Le gestioni dello Stato non si differiscono dalle private: risentono la medesima necessità organica e giuridica di sottomettere i proprî atti ad un processo di constatazione storica ed economica.

Il passaggio dei « beni » al servizio cui sono destinati avviene mediante la somministrazione. Questa può essere fatta in tre modi: in denaro, in natura e riguarda generalmente i generi di consumo, in materia e riguarda gli altri mobili: a ciascuna corrisponde un'annotazione: il complesso sistematico di annotazioni genera la contabilità.

Vi sono regole e discipline per ogni specie di somministrazioni e di contabilità, nei cui particolari, nemmeno sommariamente non è qui il caso di entrare. Basterà rilevare che la base giuridica dei rapporti di scambio tra lo Stato ed i corpi militari ed i loro reparti, in rappresentanza degli individui, è data dalla constatazione della presenza effettiva di questi ultimi nelle unità cui sono assegnati, la quale si ha colla tenuta di ruoli di forza. Queste operazioni sono compiute sotto la responsabilità delle autorità di compagnia e corpo od eventualmente di distaccamento e sono soggette al controllo straordinario, di cui fu già fatto cenno altrove (§ 12, pag. 70), detto della rassegna della forza, compiuto dalle superiori autorità territoriali. — In corrispondenza avvengono le somministrazioni in assegni sia di denaro, che in natura o in materiale e le annotazioni per la misura di valore, rapportato in numerario, della quota fissa individuale per il numero di uomini presenti ed il carico ed il discarico delle partite. — Mezzo ordinario di commutazione è il *buono*.

Rappresentazione contabile e giuridica di questo movimento è il rendiconto trimestrale degli assegni.

Però l'amministrazione del materiale di equipaggiamento e di carreggio ha un regime speciale.

Gli atti successivi del processo di somministrazione e constatazione si svolgono presso le unità semplici: cioè: *a)* di compagnia la quale è unità amministrativa o *b)* di corpo che è unità amministrativa e tattica: perciò la contabilità relativa si compila presso questi organi i quali formano i due mezzi di passaggio, da una parte tra la collettività e l'individuo, dall'altra tra la collettività o comunità militare e l'amministrazione unitaria o centrale. Siccome poi non sempre la distribuzione delle truppe corrisponde ad una riunione esatta delle compagnie al loro corpo (reggimento per lo più o brigata per alcune specialità) il mezzo di relazione in questo caso, è rappresentato dalla contabilità di distaccamento, così denominandosi il raggruppamento accidentale delle truppe in determinati luoghi.

La constatazione e rappresentazione complessiva della gestione è data infine dal rendiconto generale, compilato sugli elementi delle contabilità frammentarie, dal Ministero, e questo rendiconto è, a sua volta, parte organica del bilancio consuntivo dello Stato da sottoporsi alle autorità di controllo.

Il rendiconto generale è atto giuridico e politico, perchè non solo serve alla constatazione ed accertamento dell'operato degli organi tutti e delle loro conseguenti responsabilità, ma deve rappresentare altresì, davanti alla rappresentanza nazionale, il funzionamento dei servizi conforme alla concessione originaria delle somme: esso è il momento dell'epilogo di un'azione iniziatasi colla deliberazione del bilancio preventivo.

Sezione Seconda.

Dell'attività giuridica.

§ 30.

Dell'attività giuridica formalmente considerata.

Sommario. — 248. Come la volontà dello Stato si estrinseca e categorie delle sue manifestazioni. — 249. Caratteri ed effetti. — 250. Classificazione degli « atti ».

248. — Già in precedente paragrafo abbiamo detto di voler premettere alla trattazione dell' « attività giuridica » — quale abbiamo definito in stretto senso — l'esame degli atti giuridici proprî degli organi militari, classificati formalmente; quest'esame è per materia e per criterî identico all'esame generale dell'attività amministrativa della Stato studiata genericamente; basterà pertanto brevemente ricapitolare le nozioni fondamentali aggiungendo quei particolari cenni che sono proprî all'attuale materia.

Lo Stato per agire, compie, come l'individuo, un atto di volontà: in questo all'auto-determinazione, segue l'esecuzione; in quello, dappoichè non è persona fisica, la volontà si esprime nel *comando*: al comando corrisponde l'*obbedienza* e questi sono i termini essenziali della nozione di attività estrinsecamente considerata. Ora, come avverte l'Orlando, i momenti del comando dello Stato sono distintamente due: la dichiarazione della sua volontà può essere fatta in « quella forma « solenne con cui la volontà dello Stato regola il diritto, dichiarandolo « come norma imperativa, formando cioè, la legge »: oppure può avvenire in quelle forme che hanno la loro radice nei diritti di sovranità di cui lo Stato è investito sulle persone e sulle cose sottoposte al suo imperio, e che accompagnano la sua attività nel raggiungimento di determinati fini.

La distinzione così stabilita è non solamente formale, ma importa una conseguenza giuridica importantissima: « il comando legislativo, « inteso in senso proprio, contiene una norma generale ed imperativa « incondizionatamente per tutti i cittadini; il comando dello Stato che

« serve per attuare i fini dell'amministrazione pubblica, ha effetti diversi « a seconda delle forme e del contenuto ». Il primo ha un valore assoluto, il secondo relativo, non nell'efficacia, quanto piuttosto sulla competenza, onde, tenuto conto di ciò, sono possibili rispetto alla natura del « comando » due ordini fondamentalmente diversi di effetti, se si parli cioè al riguardo, di « leggi » o di « ordinanze » (nel senso largo della parola), le quali sono le forme specifiche delle categorie di sua manifestazione.

249. — Infatti quando parliamo di « leggi » è intrinseco che il comando in esse contenuto abbia carattere obbligatorio indifferentemente per tutti i cittadini, i quali giacciono nei casi contemplati per la loro applicazione: ma quando parliamo di « ordinanze » noi possiamo farci la questione se l'influenza giuridica delle medesime possa o meno estendersi a tutta la popolazione in sudditanza dello Stato o subisca restrizioni e limitazioni. Ed all'uopo si compie una doppia indagine: l'una riguarda l'autorità e la forma da cui e colla quale il comando è impartito, l'altra i soggetti passivi della sua applicazione. Dappoichè nell'economia dell'ordinamento generale dello Stato, gli uffici, che lo compongono, possedono una quantità e qualità propria di potere e di « diritto d'ordinanza », onde ciascuno nella propria sfera attenda al conseguimento dei fini pubblici, la cui cura e tutela sono ad esso affidati. Inoltre questi atti imperativi comunque emessi — e per autorità e per materia — possono rivolgersi a persone in diverso stato giuridico di fronte all'ufficio che li pronuncia: possono queste o essere legate allo Stato per semplice vincolo di sudditanza od avvinte allo stesso ed all'organo suo per ragione di sudditanza e di gerarchia. Il vincolo obbligatorio opera in ciascuna delle categorie in forma assolutamente diversa.

Poichè quando le pubbliche autorità emettono un'ordinanza rivolta ai « sudditi » ciascuno di questi che si veda dalla medesima colpito e si senta leso, possedendo la capacità giuridica propria ad ogni cittadino, è fornito di garanzie e di mezzi di difesa all'uopo, i quali tendono a contestare la « legalità » formale e sostanziale del provvedimento: e questi sono quelli normalmente e singolarmente stabiliti per le impugnazioni e la difesa giurisdizionale. — Quando invece l'ordinanza è diretta a persone sottoposte altresì al vincolo gerarchico e consideri materia la quale giaccia nelle funzioni dell'ufficio, tale indagine può farsi o meno a seconda della rigorosità maggiore o minore del medesimo vincolo ed essa dipende dall'economia dei varî ordinamenti gerarchici; ora, come già esponemmo, e nel discorso sui doveri inerenti alla prestazione del servizio obbligatorio e professionale ed altrove, il rifiuto di obbedienza per parte dei subordinati nella gerarchia militare, coin-

volge una gravissima questione di diritto e di fatto, la quale per sè non ha soluzione generale, ma caso per caso determinabile. Riportandoci tuttavia a distinzioni già fatte, possiamo però fin d'ora affermare che l'attività degli organi militari, avendo due scopi fondamentali e per ciascuno di questi provvedendosi in diversa guisa, cioè l'attività preparatoria e quella impiegativa, nell'uno e nell'altro dei casi il principio regolatore nasce dall'essenza e dal carattere del rapporto; ed è perciò buona regola ritenere che specialmente negli atti impiegativi e cioè di comando (nel senso stretto e tecnico della parola) l'obbedienza deve essere assoluta semprechè non siano specificamente accordate una certa libertà di scelta nelle deliberazioni da prendere, e la sola indagine lecita deva limitarsi e per la natura del servizio e per la ragione del vincolo, alla constatazione estrinseca — il che è appunto possibile e facile nell'ordinamento militare — del possesso dell'autorità. — Se il rifiuto di obbedienza è il mezzo rapido e completo, a cui il cittadino può far ricorso liberamente, per conseguire immediatamente l'inefficacia a suo riguardo degli atti dell'amministrazione; la necessità, che è implicita ad ogni servizio pubblico, è per contrario la ragione per cui quella deva possedere per proprio conto un mezzo opposto, logicamente e positivamente, per reprimere la eventualità in esame: il mezzo consiste nella considerazione fatta come di un delitto e quindi nella punizione con pena, della disobbedienza del cittadino e nel diritto di coercizione posseduto in taluni casi dalle autorità pubbliche che emettono il comando; questi formano i principî che ispirano l'altra forma di tutela del diritto la quale considera, come soggetti attivi, lo Stato ed il diritto stesso, concepito quale strumento regolatore e di garanzia nella Società, cioè istituzione per sè stante ed operante. Tale repressione, non occorre dirlo, risente pure l'influenza giuridica dello stato posseduto dalla persona contro cui è mossa e cioè se essa si trovi nelle ripetute condizioni o di semplice sudditanza o di sudditanza e sottoposizione gerarchica insieme: ma questi sono temi di altro Libro (v. Libro IV).

250. — Rimane a soggiungere un'altra notizia elementare: e questa concerne la classificazione. Gli atti classificati formalmente onde si compone l'attività dell'amministrazione sono, come avvertimmo, leggi od ordinanze: ma queste assumono varie forme: e si hanno quelle che l'Orlando chiama « ordinanze proprie », cioè « quei provve« dimenti della pubblica autorità — in generale del potere esecutivo « — tendenti a curare il mantenimento del diritto per via di norme « generali che contengono un comando obbligatorio »: appartengono a questa categoria i « regolamenti », quando gli atti sono relativi ad una larga ed autonoma sfera di attività e redatti con intenzione sistematica,

e le « istruzioni o norme » le quali, per quanto abbiano una denominazione di natura o didascalica o consultiva, pur sono forme di comando; finalmente, per citare così i principali modi, i « decreti » quando più circoscritto è l'obbietto da disciplinare; e si hanno, all'altro polo del sistema, gli « ordini » quando il comando dell'autorità è « diretto ad « una o più persone determinate in un caso determinato » : eventualità la quale non ha confini di applicazione, dal momento che è riferibile a ciascuno degli uffici così varî per competenza e per sorta, i quali compongono le varie gerarchie. Però qui è il caso di richiamare una osservazione, fatta già in luogo ove cadeva acconciamente per la materia, ed alla quale si dà un carattere generale: è proprio delle autorità militari le quali si rivolgano alla popolazione dello Stato ed abbiano sopra di essa giurisdizione, fare delle notificazioni particolari, le quali da noi si chiamano « manifesti » e dai tedeschi con voce per ragioni storiche più appropriata « bandi » : in cui le autorità portano a notizia dei cittadini un dovere, in cui stanno per incorrere, o determinate prestazioni. Ora questi atti non sono semplicemente di « notificazione » ; essi per un effetto che non dipende dalla loro natura, ma origina dalla manifestazione di una volontà superiore senza della quale non sarebbero possibili, rivestono carattere eziandio di atti di « comando » e sono dichiarativi di un'obbligazione rispetto alla quale pongono « in mora » gli individui singolarmente alla medesima soggetti anche senza ulteriore intimazione personale: costituiscono pertanto una particolare categoria di atti la quale sta fra la « pubblicazione » mera e semplice e « l'ordine » e partecipano, dato il sistema delle loro conseguenze, alla natura dell'uno e dell'altro.

§ 31.

Specie dell'attività e modi di loro considerazione.

Sommario. — 251. Specie dell'attività — 252. In qual senso è posta la distinzione. — 253. Osservazioni di metodo.

251. — Ritorniamo alla definizione di attività giuridica e procuriamo di precisarne il contenuto e di illustrarlo. Nel senso stretto, in cui la abbiamo concepita, l'attività giuridica ci è apparsa come una forma di efficacia esercitata dagli organi militari — il che vuol dire, dallo Stato, del quale sono il fattore positivo — per il raggiungimento del fine al quale i medesimi soddisfano nella sfera del diritto privato e pubblico.

Intanto, l'attività giuridica degli organi militari involge l'esame di speciali relazioni tra lo Stato e lo individuo o degli Stati tra loro o di questi e gli individui alternativamente. Infatti soltanto l'uomo e lo Stato possono dirsi persone giuridiche, le quali abbiano una capacità propria ed inconfondibile e che abbia la ragione sua in sè medesima. E si capisce che gli organi militari possano spiegare un'attività oggetto di relazioni tra lo individuo e lo Stato cui quegli appartiene per sudditanza, ed uno Stato estero, o di Stati tra loro o di ipotesi a queste analoghe, perchè è caratteristica degli organi militari possedere due momenti fondamentali di azione, l'uno dei quali si verifica autonomicamente entro lo Stato nazionale, e l'altro si svolge, anche indipendentemente dalla circostanza del territorio, in antitesi ad altri organi che appartengono a Stato diverso e con effetti diretti sopra quest'ultimo e genera rapporti che hanno una fisionomia ed una disciplina affatto speciale, sia per le persone collettive che per le fisiche.

Così si possono stabilire facilmente le provincie in cui raggruppare le nozioni che riguardano l'una e l'altra specie di attività. Dappoichè l'attività degli organi militari può avere per obbietto le relazioni tra lo individuo e lo Stato di cui quegli è suddito, diremo che una specie dell'attività giuridica in esame appartiene al diritto interno, mentre l'altra forma, la quale concerne per contrario l'azione dei medesimi organi o cogli Stati esteri o cogli individui a questi appartenenti in qualunque modo, apparterrà al dominio del diritto esterno. Ma nell'uno e nell'altro campo sono possibili ulteriori ed identiche, per contenuto, distinzioni.

Il diritto classico ci fornisce una nozione la quale rappresenta genericamente ancora una verità di fatto e dottrinale: i Romani giureconsulti distinsero due grandi categorie di diritti positivi; l'*jus privatum e publicum* e definirono l'uno e l'altro in questa guisa, dissero cioè che il primo *ad singulorum utilitatem spectat*, il secondo *ad statum rei publicae.* Le categorie di diritto stabilite già così dal pensiero giuridico romano sopravvivono e con questo criterio differenziale noi raggruppiamo le norme del diritto positivo in due grandi provincie: ma quello che i giureconsulti classici non potevano fare per le condizioni della civiltà del loro tempo e per lo stato di organizzazione degli Stati in quell'età, possiamo fare noi, applicare cioè la medesima distinzione alle manifestazioni giuridiche non solamente della vita interna di un solo Stato, come era nel loro pensiero, ma estenderla a quelle altresì della vita internazionale.

Quindi non solo le norme che presiedono alla attività giuridicamente considerata degli organi militari sono relative al diritto interno o all'esterno, ma in ciascuno di questi due campi possono riferirsi al diritto privato od al pubblico.

252. — Soccorre però qui un'avvertenza: le distinzioni che abbiamo precisato, considerano il diritto obbiettivamente e sono perciò eminentemente formali e metodiche: se si considerasse soggettivamente, per i motivi che furono già esposti nel discorso della persona giuridica rappresentata dall'organizzazione militare come istituto dello Stato, l'attività che ci occupa al presente ricadrebbe, come ricade, interamente nel dominio del diritto pubblico. Essa è tale per ragion del soggetto e per quella non meno grave e fondamentale della materia, come potremo dimostrare più opportunamente discorrendo del suo fondamento. Quindi quando noi parliamo, come prossimamente faremo, di attività giuridica degli organi militari nel diritto privato e nel diritto pubblico intendiamo di indicare con queste locuzioni l'obbietto cui essa si rivolge, il punto di arrivo dell'efficacia posta in movimento, la quale per i suoi fattori ha ben diversa origine, da quella onde nascono i principî che regolano la vita giuridica e sociale dell'individuo; questi promanano dall'uomo quelli invece dallo Stato, e sono quindi ideologicamente antitetici.

253. — Esposta questa classificazione, la quale ci ha servito per costituire la distribuzione logica della materia, noi abbiamo soltanto in piccola parte esaminato il contenuto della definizione: rimane a dire della porzione più importante della medesima, cioè del fondamento dell'attività, in altre parole della sua materia e dei motivi dei rapporti che in essa sono compresi. — Noi urtiamo qui contro la stessa difficoltà che trovammo nella determinazione delle specie: la mancanza di unità nell'oggetto e quella non meno sensibile nel metodo. Perciò è opportuno rinviare il discorso alla trattazione di ciascuna specie di attività, come passiamo tosto a fare.

§ 32.

Attività giuridica sul diritto interno.

SOMMARIO. — I. *Del fondamento e delle forme:* 254. Quale carattere abbiano le relazioni tra lo Stato e l'individuo nel nostro studio. — 255. Delle forme di limitazione dei diritti che ci si affacciano in esso. — 256. Il diritto interno proprio all'organizzazione militare come persona giuridica. — 257. Esposizione delle materie. — II. *In diritto privato:* 258. Divisione del trattato. — 259. Circa i diritti delle persone. — 260. Circa i diritti delle persone sulle cose. — 261. Servitù prediali militari. — 262. Requisizione: caratteri giuridici. — 263. Svolgimento del rapporto e varie specie di requisizioni. — 264. Della requisizione dei quadrupedi. — 265. Dell'alloggiamento militare necessario. — III. *In diritto pubblico:* 266. Limitazioni al diritto positivo individuale: carattere e forme. — 267. 1° Divieto fatto ai militari all'uso di alcuni diritti politici. — 268. 2° Sospensione ai medesimi dell'elettorato e dell'eleggibilità. — 269. 3° Sottoposizione loro ad una tutela giuridica speciale. — 270. 4° Limitazioni al diritto politico

Conformemente alle premesse fatte, le quali riguardano il metodo espositivo, dividiamo la materia in due parti distinte, l'una riguarda la breve esposizione del fondamento e l'altra il diritto positivo relativo nelle sue due categorie fondamentali.

I. — Del fondamento e delle forme.

254. — Noi ci supponiamo nel campo del diritto interno perciò i due grandi soggetti del diritto che ci stanno davanti sono l'uomo e lo Stato e noi dobbiamo considerare le loro relazioni: ma lo studio dei rapporti che intercedono tra l'uomo e lo Stato è proprio a parecchie discipline e ciascuna lo compie con criteri speciali; dice l'Orlando: « il diritto costituzionale considera questi rapporti dal punto di vista « dell'affermazione del diritto individuale ed è perciò che vi si rife- « risce la così detta *teorica della libertà*: i due termini del rapporto « sono il cittadino da una parte, dall'altra lo Stato inteso nella sua « unità organica comprendente quindi tutti i poteri di esso; e di fronte « al diritto dell'uno sta il diritto dell'altro espresso in principî fermi « e costanti di diritto positivo » e vi contrappone la considerazione del diritto amministrativo nel quale le medesime relazioni hanno una conformazione logica e reale ben diversa. Lo studio che facciamo noi al presente segue lo stesso metodo e si comporta analogamente: anche rispetto all'attività degli organi militari, riguardo ai diritti fondamentali dell'individuo in questo che lo Stein chiama il « diritto civile dell'esercito », di fronte ai principî stanno necessità supreme, ineluttabili che toccano la sicurezza ed il pubblico benessere, e si sviluppano relazioni tra il cittadino ed una speciale organizzazione di Stato che tende al conseguimento di quei fini essenziali, ed in queste relazioni soccorre largamente alla disposizione di legge, bene spesso, l'apprezzamento discrezionale riserbato all'autorità pubblica, con una gravità di effetti tanto maggiore, quanto più difficile e meno conveniente si presenta il ricorso della difesa giurisdizionale da parte dell'individuo.

255. — Come già dicemmo nella stessa definizione, l'attività giuridica dell'organizzazione militare, interviene per il raggiungimento dei suoi fini nella sfera del diritto individuale, modificandone il contenuto: e questa modificazione è in senso limitativo. Ma si noti nell'as-

setto della civiltà moderna noi non conosciamo più un « diritto militare » come il complesso di regole particolari appoggiate ad un foro speciale, le quali tendano a costituire accanto allo stato corporatizio e castale uno stato giuridico nettamente distinto e per lo più antinomico alla condizione di diritto che è propria alla popolazione in generale dello Stato. Nella condizione attuale del diritto privato e pubblico il soldato non è che il cittadino corrispondente per ogni riguardo al soggetto di diritto creato universalmente dalle leggi, il quale, per un senso di elevata obbligazione sociale, compie un servizio pubblico.

Quindi quando noi parliamo di limitazioni al diritto individuale imposte per il raggiungimento del fine difensivo che è di comune interesse, poniamo il fondamento del motivo e del contenuto nella stessa enunciazione del principio: e però queste limitazioni non potranno mai da una parte annullare il diritto individuale, perchè questo fatto si concepisce come una repressione punitiva, e dall'altra dovranno fondarsi singolarmente nei bisogni veri e proprî e non altrimenti soddisfacibili che interessano l'organizzazione militare secondo la sua destinazione.

In forza di quale principio queste limitazioni poi s'impongono è pur facile ricercare: formalmente è la legge che costituisce queste obbligazioni: ma la legge soddisfa al bisogno estrinseco solamente: il motivo intrinseco nasce dalla stessa civiltà e dalla coscienza collettiva: queste limitazioni seguono infatti la vicenda della sovranità e quando questa non è basata sul sentimento pubblico, si appoggiano alla potestà della Corona: certamente considerate nella loro forma attuale, in particolar modo le limitazioni che concernono il diritto dell'uomo sulle cose, quali esporremo tosto, hanno la loro origine storica sui diritti patrimoniali della Corona cresciuti ed alimentati dall'assetto giuridico proprio del feudalismo, il quale, in sostanza, è la manifestazione più solenne della conquista della terra; oggidì si concepiscono come forme tributarie e partecipano alla ragione fondamentale che esprime l'obbligo in tutti i cittadini di concorrere nei bisogni dello Stato, oppure, ed è ciò che il passato non poteva possedere perchè mancava completamente di un libero reggimento, come temporanea rinunzia e coattiva che i cittadini fanno a diritti personali collo scopo d'agevolare allo Stato la repressione di generali e gravi minaccie di pericolo.

256. — Con questa classificazione il tema però non sarebbe esaurito: abbiamo detto che non esiste per noi moderni un « diritto militare » come complesso di pretese e di norme per farle valere a favore degli individui e dipendenti dal loro stato sociale, ma esiste bensì un « diritto militare » nel senso di un complesso di norme che regolano tutte le manifestazioni dell'organizzazione militare concepita come per-

sona giuridica. Ora, se noi consideriamo quest'organizzazione come un individuo provveduto di speciale capacità di diritti, e lo poniamo in rapporto colle altre organizzazioni fondamentali dello Stato e con questo stesso unitariamente considerato, è possibile un altro capitolo intorno all'attività giuridica degli organi militari, rispetto al quale il fondamento è identico a quello fino ad ora esaminato ed esposto, poichè anche la organizzazione militare nel suo complesso organico, deve da una parte sottomettersi all'economia generale della organizzazione dello Stato e dall'altra pretende alla propria personalità ed autonomia.

257. — Quindi noi esamineremo distintamente le norme che regolano l'attività giuridica degli organi militari in separati capitoli: e cioè dapprima quella che riguarda l'individuo e la sua capacità giuridica indipendentemente dalla sua appartenenza ad una forma di costituzione politica di Stato e cioè rispetto al « diritto privato » in stretto senso; poscia quella che riguarda l'individuo come cittadino e soggetto politico: da ultimo le regole che informano il modo di condotta dell'organizzazione militare cogli altri poteri dello Stato. Nè questa classificazione ci toglie il poter lamentare collo stesso Stein, che pur usa diversamente, la difficoltà di ridurre a sistema questa materia.

II. — In diritto privato.

258. — Il diritto privato possiede due grandi categorie di norme : l'une si riferiscono ai diritti delle persone considerate soggettivamente nelle loro manifestazioni e l'altra ai diritti delle persone sulle cose. Per ciascuna di queste specie dobbiamo esporre le regole particolari, che nascono dalle necessità militari quando giungono a loro contatto.

259. — α) Per quanto si riferisce ai diritti delle persone soggettivamente considerate, lo Stein determina questi punti:

I. — La capacità giuridica rimane intatta in tutti quei riguardi su cui non intervenga una disposizione speciale e le leggi civili hanno piena e completa efficacia. Così, per es., in applicazione dell'art. 221 del Codice civile italiano, il padre consente al figlio l'arruolamento volontario: così, in generale, tutto il diritto di famiglia informa il regime dei temperamenti fatti al principio dell'obbligo al servizio nella sua applicazione.

II. — È attenuata la libera scelta della residenza mediante espatriazione per tutti i cittadini sottoposti al vincolo militare di determinate specie (Esercito permanente e Milizia mobile per gli italiani in congedo, Esercito permanente e riserve per cittadini di altri Stati) salvo cadere nelle sanzioni prescritte per il caso della « diserzione » (vedasi

Libro IV) onde non sottrarre sè al dovere e la propria forza alla difesa effettiva.

III. — « Colla partecipazione all'esercito è inconciliabile quella « ad ogni altro servizio in società, come ad ogni altra obbligazione civile « per prestazioni personali : quindi tali incarichi per i membri dell'eser- « cito permanente sono nulli, per le riserve » (ed alla locuzione dello Stein si sostituirà per noi quella di Milizia mobile, ecc.) « sono da intendersi sti- « pulati sotto la clausola della loro cessazione durante il tempo del ser- « vizio »: così per la Milizia comunale, o per le *landwehr* corrispondenti, data l'ipotesi di una chiamata alle armi. Il motivo è analogo a quello dato nel precedente caso ed ha la sua riconferma nelle disposizioni che lo Stato, interessato come è, principalmente alla migliore soddisfazione delle sue funzioni, prende esonerando specificatamente e con atto proprio alcune categorie di cittadini — prevalentemente suoi funzionari — dall'obbedienza a questa norma, eleggendo valersi dell'opera loro in altra e non sostituibile guisa

IV. — È limitata la libertà nel diritto di contrarre matrimonio e questa limitazione è fondata sulla natura della famiglia « la quale non è compatibile colla libera mobilità dell'esercito » (traduco letteralmente la frase dello Stein). Questa limitazione in concreto può significare il divieto per i militari sotto le armi o appartenenti all'Esercito permanente e l'autorizzazione per quelli giacenti nelle riserve di 1ª linea o può limitarsi, come è nella nostra pratica, al divieto generico per il militare sotto le armi, ed all'autorizzazione per l'ufficiale in servizio professionale e per i graduati e militari di truppa in particolari posizioni, da conseguirsi mediante il possesso dimostrato di alcuni speciali requisiti.

« A salvaguardare il prestigio della posizione e la dignità del grado « anche nella vita privata », dice il Corticelli, riferendosi alla condizione degli ufficiali in Italia, « sono imposti speciali vincoli per i matrimoni « degli ufficiali in servizio attivo permanente. Vincolo essenzialmente « morale è quello che subordina il matrimonio al *regio assentimento* che « viene concesso sul parere dell'autorità di Corpo e superiori, intorno alla « onorabilità dell'unione ; vincolo d'ordine materiale quello che richiede « per gli ufficiali inferiori il possesso d'una determinata rendita in favore « della sposa e dei figli », la validità della quale è accertata dal Tribunale supremo di guerra e marina. Il matrimonio conchiuso senza osservanza di questa condizione, con grave e singolarissima concezione giuridica, è riguardato come atto illecito e viene represso e punito disciplinarmente mediante la revocazione dall'impiego dell'ufficiale che lo ha compiuto. — Entrambe queste condizioni, ad eccezione della Francia, la quale ha tolto recentemente il vincolo di carattere economico, sono in gene-

rale comuni a tutti gli ordinamenti degli Stati, e conforme è la considerazione degli atti compiuti senza l'osservanza delle medesime, salvo che è trasferita talora nelle autorità superiori la facoltà di assentire al matrimonio e differenziato l'ammontare della somma. Inoltre in Austria la facoltà stessa è per certi impieghi regolata con una data proporzione sugli organici.

Presso i varî Stati poi in generale i graduati ed i militari di truppa, i quali ultimi però occupino alcune specialità di servizio, possono contrarre matrimonio qualora abbiano ottemperato ad analoghe esigenze: e cioè ricevuto il permesso dalle competenti autorità e dimostrato il possesso di annue rendite o altrimenti raggiunto una determinata anzianità di servizio ed i premi di rafferma: infine vige la regola della proporzione dei permessi rispetto all'organico. L'inosservanza delle norme è punita colla perdita dello « stato ».

Non è nell'indole di questo studio, nè manco è questione la presente la quale possa essere trattata con semplicità di giudizio: perciò non esamineremo, nè discuteremo le ragioni delle regole limitative che abbiamo esposto, nè ci proferiremo per una riforma per quanto caldeggiata dall'opinione scientifica e dalla pubblica: basterà avere accennato che su questo punto, come su molti altri, è vivace il dissidio tra le esigenze speciali dell'organizzazione e lo stato della legislazione generale e la espressione del giudizio sociale.

260. — β) Per quanto si riferisce invece ai diritti dell'uomo sulle cose potremo raggruppare le norme che li riguardano in due categorie principali e cioè: servitù e requisizioni.

261. — Nel diritto civile contenuto nel nostro Codice la servitù si concepisce « come un diritto reale su cosa altrui (*jus in re aliena*), « in vantaggio di una determinata persona o di un determinato fondo « (*dominante*), e consistente nell'uso e nel godimento, vario a seconda « dei casi, della cosa *servente*. Delle servitù quelle stabilite a favore « di un determinato fondo (e sono storicamente le prime ad apparire) « diconsi *prediali*: quelle stabilite sopra un fondo a vantaggio di una « certa persona diconsi *personali* ». Perciò il dominante è la persona o il fondo, la cosa servente è sempre un fondo. Inoltre le servitù prediali possono essere « affermative e negative », cioè consistere « *in patiendo* » o « *in non faciendo* »; continue o discontinue « a seconda « che il loro esercizio è o può essere continuo senza che sia necessario « un fatto attuale dell'uomo » o lo richiedano: delle prime specie, le servitù di prospetto « apparenti e non apparenti » a seconda che si manifestino o no con segni visibili e tra le seconde, il divieto di fabbricare o di non fabbricare che ad un'altezza determinata (articoli 617, 618): infine possono essere stabilite « per fatto dell'uomo o dalla legge e queste

« si dicono servitù legali; e però, come *titulus adquirendi* dev'essere « pure riguardata la legge, nei casi in cui in virtù di essa si stabilisce « non una semplice limitazione al diritto di proprietà, ma una vera « servitù legale ».

Richiamati questi principî giuridici vediamo la loro applicazione nella legislazione militare, in quanto quella possa essere richiesta da particolari contingenze.

Dice il Corticelli: « È riconosciuto allo Stato il diritto di sottoporre « a determinate condizioni di servitù nell'interesse della difesa, i terreni « privati circostanti alle fortificazioni. Da noi la legge che determina « la natura e la estensione di tali servitù è l'antica legge piemontese « 19 ottobre 1859 estesa a tutto il regno con legge 22 aprile 1886 « (in sostituzione delle leggi degli Stati cessati, fino allora localmente « vigenti) e modificata per meglio accordarla alle varie esigenze civili « e militari con legge 10 dicembre 1899: in seguito a che venne compi« lato il *Testo unico della legge sulle servitù militari* 16 maggio 1900 ».

Il principio della legge è questo: « all'esterno delle fortificazioni delle « piazze o dei posti fortificati, l'estensione soggetta a servitù, si divide, « ove è d'uopo, in tre distinte zone, determinate da altrettanti poligoni, « per le quali sono stabiliti gradi diversi di servitù, secondo la loro « distanza dalle opere ». Non entreremo in particolari minuti, basterà rilevare che il contenuto della servitù è eminentemente negativo. Inoltre nell'interno delle piazze o luoghi fortificati non è lecito erigere fabbriche od edifici se non ad una determinata distanza dalle fortificazioni. Infine « nell'interesse dell'incolumità dei cittadini la legge sottopone a deter« minate servitù anche le adiacenze degli stabilimenti pubblici desti« nati alla manipolazione, confezionamento e custodia delle polveri o « di materie esplosive »: e valgono particolari regole.

Perciò gli immobili, di carattere militare specifico, determinano la costituzione di un vincolo di servitù legale negativa, continua e non apparente, il quale corrisponde appieno al tipo giuridico delle altre servitù prediali, e lo Stato è titolare attivo, per questo riguardo, di un diritto frazionario della proprietà dei privati cittadini per il conseguimento del fine suo difensivo.

262. — L'altra grande categoria di atti dell'amministrazione militare, la quale viene a toccare i diritti dell'uomo sulle cose, riguarda, come abbiamo detto, le requisizioni. Quale sia la natura di questa limitazione al diritto di proprietà rispetto alle altre forme consentite dal diritto, non è facile precisare: gli elementi del rapporto sono questi: lo Stato per il soddisfacimento del suo fine difensivo necessita di mezzi adeguati: ma la quantità di questi non è costante, cioè per la preparazione della guerra si hanno dei mezzi il cui uso, pur imme-

diato, non toglie la capacità nella cosa di essere utilizzabile per lungo tempo così da corrispondere alla sua destinazione, non solo attualmente, ma nell'epoca più o meno lontana di una guerra, e da potersi provvedere di lunga mano e conservare senz'altro dispendio: inoltre nello stato preparativo non è costituito il massimo sforzo difensivo del paese: sotto le armi si trovano quelle quantità di cittadini che adempiono al loro obbligo temporaneo di acquistare la capacità tecnica necessaria per fornire poi quando che sia l'opera propria effettiva: quindi di tutti quei mezzi, il cui consumo è fatale ed il cui impiego è riservato ad un'ipotesi lontana ed imprevedibile, lo Stato non cura la immediata provvista ed il mantenimento in tempi normali, perchè con ciò causerebbe un grave carico finanziario non compensato da sensibile utilità; ma si propone di fornirsi nell'eventualità di suo reale bisogno. Questo è il motivo politico. — Ora sia per via diretta che indiretta o coi tributi o colle prestazioni, lo Stato provvede ai bisogni mediante il soccorso della popolazione: i mezzi, di cui parliamo, come avremo agio di rilevare dall'esposizione delle particolari norme, giacciono nel possesso della popolazione: tutti gli Stati, i quali praticano l'organizzazione dei grandi eserciti con sistema di servizio obbligatorio, ammettono nel loro diritto l'obbligo per i cittadini di sottoporre alla disponibilità degli organi militari alcune categorie di cose di loro proprietà e quest'obbligo, che pure si riferisce alla cosa e grava idealmente questa, espone il possessore a particolari sanzioni, per il caso di inosservanza. — Questo è il fatto giuridico.

Il fondamento di questo diritto, attribuitosi dallo Stato, giace nel principio ammesso che il medesimo intervenga per il raggiungimento dei suoi fini nella sfera del diritto individuale, limitandolo; formalmente nasce dalle stesse disposizioni della legge ed in particolar modo per quanto ha riguardo alla legislazione patria, dal disposto dell'art. 29 dello Statuto fondamentale del Regno e dell'art. 438 del Codice civile: e perciò sistematicamente non è una forma di attività giuridica menomamente diversa da quelle studiate in questo argomento; e dappoichè ha fine principalmente economico è da considerarsi come un rapporto tributario. Però vi è in esso un fatto nuovo, sfuggito ancora completamente, secondo il nostro avviso, alla classificazione dei vincoli giuridici sulle cose, e consiste nel divieto fatto al possessore di operare alcun trapasso di proprietà senza darne notizia alle autorità competenti, le quali hanno reclutato tali beni e sottoposti alla disponibilità degli organi militari, mediante apposite e speciali annotazioni e censo: siamo cioè di fronte ad un vincolo limitativo della libera disponibilità di una cosa mobile, il quale costituisce per efficacia di legge una vera modificazione del diritto privato di proprietà con forme e figura assoluta-

mente diverse da quelle concepite ed ammesse (servitù, limitazioni per utilità pubblica e privata, pegno, ipoteca, ecc.) dal diritto privato generale, per le cose.

263. — Lasciando poi da parte la risoluzione del quesito sulla sua classificazione, i momenti del rapporto di requisizione sono due: ricerca e censimento delle cose requisibili, da prima ed attualmente; espropriazione delle medesime, eventualmente.

Il primo momento comprende in generale, per quanto le forme in talune specie di requisizione siano abbastanza varie negli Stati, la denuncia obbligatoria del privato in possesso della cosa domandata e l'annotazione di reclutamento; constatazione della idoneità della stessa al bisogno militare: il secondo, a sua volta: « la *vendita forzosa*, dal « momento che la espropriazione non sopprime, ma trasforma il diritto « dell'individuo, la quale vendita avviene nell'ipotesi certa ed indiscu- « tibile del bisogno, e il pagamento dell'*indennità*, la quale deve essere « eguale al valore della cosa espropriata e pagata prima che il trapasso « di proprietà abbia luogo ». Quest'ultima circostanza può anche non aver luogo immediatamente e ciò avviene nelle ipotesi di guerra e più facilmente a carico dello Stato occupato, ed allora si presenta una grave questione di diritto nella tutela che compete ai privati per il danno di guerra — come complessivamente questi ed altri fatti si possono denominare — la quale avrà la sua trattazione in altro luogo (v. n. 300).

Considerate per l'oggetto, le requisizioni raccolgono per lo più cavalli e carri e la procedura in tal caso è nel seguente numero adeguatamente esposta: e per quanto gli eserciti moderni vivano di mezzi proprî, in caso di gravi necessità può rivolgersi alle vettovaglie, armi, ecc., possedute dai cittadini — in questo caso le circostanze stesse non consentono rigore di forme —: finalmente si presenta nell'alloggiamento necessario, e di questo pure diremo in modo particolare.

264. — La legge 30 giugno 1889 provvede sulla requisizione dei quadrupedi in servizio del regio esercito in Italia e dispone che in tutti i Comuni si tengano appositi registri colla indicazione dei proprietari di vetture e di carri, che possano servire all'esercito, descrivendoli con i rispettivi quadrupedi e finimenti.

Non è ancora stato formato il regolamento che precisi le forme ed i modi di esecuzione intorno alla ultima parte del precetto; laddove norme pur diffuse regolano la requisizione dei quadrupedi, una delle maggiori risorse per l'ordinamento e la condotta della guerra.

Le principali operazioni cui dà luogo la requisizione legale dei quadrupedi per la provvista e rimonta straordinaria dell'esercito sono:

a) Operazioni preparatorie in tempo di pace; le quali sostanzialmente sono le medesime anche presso gli altri Stati e consistono:

1° nel censimento generale ossia registrazione in apposito ruolo dei quadrupedi esistenti per conoscere le condizioni di fatto del paese, gli elementi su cui si può contare e la loro distribuzione sul territorio. Si hanno così i quadrupedi iscritti. Il registro in Italia è tenuto dai Comuni sulla denuncia obbligatoria dei proprietarî; la quale forma il mezzo necessario di ricerca;

2° nella constatazione dell'idoneità e classificazione dei quadrupedi, secondo la loro attitudine ai diversi servizi, la quale viene compiuta mediante apposita visita passata da speciali commissioni. Il suo risultato giuridico è la dichiarazione di requisibilità conforme al servizio per cui il quadrupede è ritenuto idoneo. Anche in questa fase sussiste un'obbligazione speciale per il proprietario, quella cioè della presentazione;

3° nella fissazione del contingente che le singole circoscrizioni amministrative (provincie) o militari superiori (Corpo d'armata) sono tenute a fornire per la mobilitazione: ed analogo riparto tra le circoscrizioni minori, fino a quella del Comune. Resta in questa guisa determinato il « contingente da incorporare ».

b) Operazioni esecutive, al momento della mobilitazione, le quali sono rappresentate:

4° dalla requisizione effettiva dei quadrupedi nel numero stabilito per ciascun Comune, in base al sorteggio e dietro pagamento del prezzo di stima; a facilitare quest'operazione si hanno in Italia le zone di requisizione, nelle quali operano commissioni composte di organi militari ed amministrativi scelti dal corpo rappresentativo provinciale;

5° dalla condotta e consegna dei quadrupedi o ai corpi o a determinati centri di distribuzione. Queste operazioni si fanno in seguito all'ordine emesso dal Ministero e comunicato alle autorità amministrative e militari ed alla popolazione mediante manifesti pubblicati da quest'ultime (comando del Distretto militare): di esse, per quello che riguarda l'interesse del cittadino, la più importante operazione è la liquidazione del prezzo: all'uopo la stima può essere contestata dall'interessato con mezzi rapidi ed opportuni.

Oltre che il metodo della requisizione legale si possono praticare questi altri modi di provvista per i quadrupedi: e cioè: 1° l'espropriazione forzosa che è una requisizione immediata operata da qualunque autorità militare contro pagamento a prezzo di stima ed in seguito all'ordine di mobilitazione; 2° la precettazione già in uso anche in Italia, la quale è una preassegnazione di determinati quadrupedi a determinati corpi, di modo che questi abbiano subito assicurato i proprî servizi; essa consiste nell'obbligo fatto fin dal tempo di pace di presentare in caso di mobilitazione ad un dato corpo, in un dato luogo,

entro un dato limite di tempo i proprî veicoli, quadrupedi e bardature; 3° l'arruolamento che è una presentazione preventiva fatta con l'annuenza del proprietario, a cui il Governo paga annualmente un premio e nella quale quella lesione del diritto che consiste nella minorazione della libera disponibilità delle cose, non solo è palesamente riconosciuta, ma viene pur anco risarcita dallo Stato ed il rapporto piglia quasi completamente della prestazione consensuale. È ancora praticato in Sicilia per necessità dipendenti da cause locali, e cioè di dover ricorrere al carreggio esclusivamente privato.

265. — Intorno al tema degli « alloggi militari » il Bertagnolli ha nel Digesto Italiano un'elegante monografia storica e giuridica (vol. II, parte 2ª) dalla quale trarremo ora alcuni cenni, che possano illustrare anche questo fatto dell'alloggiamento militare necessario, il quale si connette col diritto del domicilio nel doppio senso: del diritto politico e della sua inviolabilità da una parte e della sua esclusività nel godimento privato dall'altra.

L'« alloggiamento » è fatto antico, quanto, si può dire, la milizia: sorge non appena questa si separa in modo più o meno organico, dalle altre attività politiche e sociali; i Romani conoscevano gli *hospitia* e praticavano un ben noto regime all'occupazione del militare nella casa del privato non cittadino; (v. Cod. lib. 12 tit. 41 *De metatis.* lg. 2): nel Medio Evo coll'alloggiamento concorse il *fodrum* ed il beneficio o privilegio che dir si voglia, competeva ai militari tutti, non solo, ma eziandio ad ogni signore laico od ecclesiastico, o a chiunque possedesse particolari patenti; e questo principio, evidente applicazione di una contribuzione o prestazione in natura di carattere fiscale, mantennero le signorie e le Corone, per attributo patrimoniale della sovranità. La Repubblica Veneta, anche per questo riguardo studiosa del diritto delle popolazioni, ebbe all'uopo speciali disposizioni e istituiva per la regolazione della cosa, nelle città soggette al suo dominio, un'ufficio speciale: nel Reame di Napoli vigeva l'obbligazione politica dei privati, quando non si poteva far ricorso alle così dette « *case herme* », che corrispondevano agli antichi stabilimenti d'uso pubblico sulle grandi vie dell'Impero romano; il Piemonte invece, sull'esempio della vicina Francia, seguiva, pur giungendo nel risultato allo stesso ultimo effetto, un procedimento più conforme all'indole dei diritti dello Stato, il medesimo, che nella sostanza rimane tuttavia; imponeva, cioè il carico dell'alloggiamento ai Comuni ed agli altri enti territoriali e fin dalle regie patenti 6 giugno 1775 si davano regole per l'amministrazione degli alloggi militari a carico degli stessi, i quali poi ripartivano sui privati la prestazione effettiva. In Francia con leggi speciali dal 1790 al 1853 l'alloggiamento militare era posto

tra gli obblighi speciali degli enti locali, le cui autorità dovevano dirigere e dividere la contribuzione tra i cittadini sottoposti alla loro giurisdizione e senza diritto a risarcimento; in Germania la somministrazione da parte dei privati ha carattere accessorio, cioè avviene in diffetto di risorse proprie dell'amministrazione militare, e per la legge 13 giugno 1873 sulle prestazioni di guerra, è a carico dei Comuni, ed è risarcibile sotto forma di indennità; sono pure predisposti il contenuto ed il modo. L'ordinanza 5 maggio 1851 nell'Impero Austro-Ungarico pone a carico dei Comuni l'alloggiamento delle truppe e questo si effettua o con locali proprî o dei privati sotto la direzione delle autorità amministrative; lo Stato accorda un'indennità; in Russia l'alloggiamento necessario si verifica per disposizione di legge in alcuni pochi casi.

Quale sia l'effettiva attuazione del servizio presentemente nel nostro Regno, sappiamo già (v. n. 246): le norme regolatrici sono date dalle regie patenti 9 agosto 1831 del Regno Sardo ed estese al resto dello Stato, con legge 4 agosto 1861, all'infuori delle provincie Venete e con particolari limiti in Roma. L'obbligo della prestazione è fatto ai Comuni; e qualora questi non possano con locali proprî darvi soddisfacimento, i privati iscritti nominativamente in apposito ruolo (art. 64, 65 regie patenti) sono tenuti, col correspettivo d'indennità fissato dalle norme generali, a ricevere nella propria casa il militare. Sono iscritti in tale ruolo e perciò soggetti al gravame, tutti i cittadini censiti per imposta fondiaria e mobiliare; e, giusta parere della suprema giurisdizione amministrativa, per analogia, ed in conformità al sistema tributario vigente posteriore alla data delle regie patenti più volte ricordate, tutti quelli che paghino un'imposta diretta.

Esaminate così le forme di attività giuridica degli organi militari, che hanno tratto coi diritti privati dell'uomo, passiamo a dire di quelle le quali entrano invece nell'ambito delle manifestazioni proprie al cittadino, da una parte, ai poteri dello Stato dall'altra.

III. — **In diritto pubblico**.

266. — Se il principio che governa le relazioni giuridiche tra gli organi militari e l'uomo come titolare del diritto si fonda sull'identità di stato, la quale è propria nella civiltà odierna al soldato ed al cittadino, a maggior ragione la stessa massima si deve ritenere come il criterio informativo delle relazioni che si stabiliscono tra questi stessi organi e l'individuo come soggetto politico. La sovranità degli Stati moderni si appoggia sul consenso collettivo di cui è organo la rappresentanza, dalla quale in fatto sorge il Governo. Quindi quelle

limitazioni onde può soffrire la libertà singolare, come espressione complessiva dei diritti politici, devono avere il loro fondamento e la loro giustificazione nelle esigenze superiori dello interesse dello Stato, il quale per sua natura sia assolutamente inderogabile: i motivi, in altre parole, dei fatti che possono ferire la rigidità dei principî, devono scaturire dalla essenza delle stesse istituzioni militari, perchè qualunque arbitrio giungerebbe a far violenza alla coscienza pubblica ed a turbare irreparabilmente l'armonia della costituzione.

E perciò le limitazioni, di cui dobbiamo ora parlare, hanno una ristrettezza speciale d'applicabilità e quando pure gli effetti di particolari ordinamenti si estendano a tutta la popolazione, ciò deve avvenire in casi di gravissimi ed eccezionali pericoli i quali colpiscano la sicurezza pubblica.

267. — I. — Avverte lo Stein che « le necessità dell'obbedienza « dei militari esigono l'astensione per parte dei militari in servizio, « da ogni società che abbia a fare colla politica. La partecipazione « alle riunioni deve essere concessa a sè e per sè; la proibizione è « oggetto di disciplina ». Così è generalmente limitata la libertà politica mediante il divieto a professione attiva d'idee, le quali per sè sono incompatibili col carattere della più elevata e pura funzione pubblica rivestito dal servizio militare.

268. — II. — Ma più grave limitazione, la quale giunge fino alla sospensione effettiva di un diritto riconosciuto dalle leggi, è quella, non notata però dall'eminente autore, perchè nell'età dello scritto suo il suffragio non era per anco così allargato, che colpisce l' elettorato e l'eleggibilità dei militari.

Secondo le leggi vigenti nel nostro ed altri Stati, e per citare un esempio assai vicino, la Francia, il diritto di deporre la scheda nelle elezioni amministrative e politiche, rimane sospeso ai sott'ufficiali ed ai militari di truppa in servizio ed i nomi di essi cui competa l'elettorato, sono debitamente estratti dalle liste comunali e formano un apposito elenco per norma degli uffici.

Inoltre la legge dispone che si fa eccezione al principio che all'elettorato corrisponda l' eleggibilità rispetto agli impiegati e funzionarî retribuiti dallo Stato ed in questi comprende gli ufficiali dell'esercito e dell'armata: ad eccezione però di un certo piccolo numero, come è disposto dalla legge 13 maggio 1877, n. 3820, la quale stabilisce però che gli eleggibili appartengano alla categoria degli ufficiali superiori e che i medesimi decadano dal mandato tosto che intervenga la loro promozione ad impiego e grado più elevato.

Quali fini si siano dal legislatore voluti conseguire con queste disposizioni non è mestieri ricordare: anzitutto sottrarre l'esercito a com-

petizioni personali politiche che lo travolgano al pretorianismo; poscia assicurare la disciplina, la quale potrebbe essere messa a pericolo dall'adempimento del mandato legislativo e dal concorso in funzioni di controllo sulla più alta autorità militare stessa, cioè sul ministro; da ultimo, pur non volendo precludere il concorso delle migliori attività nel pubblico governo, procurare la garanzia contro ogni forma di corruzione o tentativo contro l'indipendenza del voto.

269. — III. — Per quanto impropriamente gioverà aggiungere a queste limitazioni positive che concernono il cittadino soldato come membro della società politica, quella restrizione di carattere generale, la quale eziandio finisce per colpirlo e per attenuare la sua libertà e che sorge spontaneamente colla contrazione del vincolo al servizio: diciamo, cioè, della sottoposizione che è fatta necessariamente dell'individuo alla giurisdizione ed alla competenza speciali stabilite per la tutela del diritto militare. È questa veramente una limitazione impropria, perchè si connette all'ipotesi che l'individuo abbia compiuto taluni atti illeciti, essendo il « diritto militare » essenzialmente, e lo dimostreremo a suo luogo, un diritto punitivo; ciò nullameno esistono figure di reato in quello, in casi e rapporti, i quali per i principî del diritto generale non giacerebbero in queste categorie, ma subiscono l'influenza delle esigenze particolari degli ordinamenti difensivi.

270. — IV. — Fino a questo punto abbiamo considerato l'individuo soggetto alla prestazione del servizio militare e le conseguenze che gli derivano da tale « stato » rispetto all'esercizio dei diritti politici; ora diremo dell'ipotesi che si possono verificare e del trattamento che in esse ha luogo tra la popolazione politicamente considerata come soggetto di libertà collettiva e gli organi militari in determinata azione.

Vi sono infatti dei momenti nella vita pubblica di una nazione — nei quali per cause complesse ed efficacissime, che qui non possiamo nemmeno accennare, e per l'indole loro multiforme ed occasionale e per le loro origini — in cui le manifestazioni della pubblica volontà irrompono dal cammino legale e sconvolgono l'andamento ordinato delle pubbliche funzioni.

Se in questi casi e in qual modo il Governo possa ricorrere a mezzi di repressione particolare è questione che involge tali principî che il risolverla spetta all'oculatezza dei più alti poteri e discuterne alle scienze politiche propriamente dette ed in particolare a quella detta del « diritto costituzionale ». Comunque l'applicazione positiva della repressione spetta sempre alla « polizia » dello Stato e quando questa per la gravità delle minaccie e per l'ampiezza dei mezzi da impiegare — tanto più spesso quanto più insufficiente, come da noi in Italia, ne è l'organizzazione — è incapace a conseguire rapidamente e forte-

mente il risultato che il Governo ha diritto di attendersi per ristabilire l'ordine pubblico, è all'esercito, alle sue unità che si fa ricorso e gli si domanda tale funzione.

271. — *a*) Per verità la destinazione dell'esercito non è poliziesca: il far ricorso ad esso troppo frequentemente ed in bisogni per loro natura non rivestenti quel carattere di agitazione e di minaccia veramente « politica », cioè rivolta contro la sovranità dello Stato che è il presupposto ideale e giuridico perchè la sua opera si deva richiedere, nuoce gravemente allo spirito di solidarietà, alla coesione morale tra esercito e nazione onde si forma. Nullameno unità militari tuttodì coadiuvano le forze della polizia ed il loro impiego è regolato da noi ancora, per quello che ha riguardo al diritto dei cittadini, dalle disposizioni della legge di pubblica sicurezza 30 giugno 1889 e suo regolamento. E questa infatti è la prima ipotesi, che noi possiamo stabilire, per le relazioni tra l'esercito e la popolazione come elementi ostili tra loro; ipotesi per sè la più grave, poichè essa ammette seco l'immediata possibilità dell'impiego delle armi e ciò avviene per semplice disposizione del potere discrezionale degli organi di polizia, creando un vero e proprio « stato di guerra » senza alcuna garanzia di procedimento determinativo all'infuori della ritenuta necessità. — Il diritto pubblico, pur così geloso nella disciplina di altre garanzie e di altre manifestazioni, ricade, dolorosamente, per tema della maggiore gravità, in una incertezza, che può finire all'arbitrio, ed è gravida di pericoli incomparabili. Tuttavia si hanno norme di procedimento anche in questo caso: e se il farvi ricorso, è affidato al criterio ed alla sagacità dei funzionari dello Stato, pure l'influenza dei nuovi tempi, per assicurare la vita e la libertà dei cittadini di fronte al potere puramente fisico delle armi, condusse ad una sistemazione molto semplice nella sua efficacia per tale impiego. Dice lo Stein: « che l'impiego delle armi in « determinate circostanze possa essere necessario, è fuori di dubbio; « che la libertà e la vita di tutta la cittadinanza corrano pericolo per « questo impiego se lasciato al capriccio, è pure certo. La soluzione « di questa antitesi consistette per lungo tempo e consiste in questo che « la legge prescriva certe forme determinate che secondo la loro natura « consentano all'individuo di potersi ritirare dalla scena dei tumulti « prima che i soldati facciano uso delle armi. Tosto che quelle furono « poste in essere, è ormai libero il diritto all'arma militare di fronte « alla disobbedienza che si oppone. Queste forme consistono in una « ingiunzione estrinsecamente avvertibile dai cittadini, di ritirarsi in « nome dell'obbedienza da essi dovuta allo Stato (segnale di trombe, « rullo di tamburi, intimazione verbale): se non si sia conseguito alcun « risultato, è legittimo l'uso dell'armi e può diventare anzi indeclina-

« bile dovere. È massima che il soldato senza quelle forme di preav-
« viso — e del resto, in sostanza non vi è mai obbligato — non sia
« tenuto a far uso dell'armi se non sia personalmente offeso; ma quando
« esse sono adempiute, comincia di fronte al cittadino l'obbligo del-
« l'obbedienza militare e questo diventa per quello da allora « un
« nemico ». Il soldato deve in tali casi obbedire illimitatamente agli ordini e la responsabilità tocca a chi li impartisce; « diversamente, egli sarebbe tenuto per il fatto proprio ». In questi principî è dato uno schizzo del diritto, i particolari, e sono affatto frammentari, si trovano nelle leggi di ciascuno Stato; per l'Italia, nella già ricordata legge di pubblica sicurezza dagli articoli 1 a 7.

272. — *b*) Questo è il regime fatto a manifestazioni sporadiche di attività effettivamente più o meno avverse alla costituzione dello Stato, per quanto si riferisce all' intervento dell' azione militare: ma queste manifestazioni o possono intensificarsi in un dato luogo o estendersi a porzioni del territorio dello Stato ed impedirvi il funzionamento complessivo dell'organismo dei suoi poteri. In tali eventualità e nell'altra ancor più grave e pericolosa, della minaccia del nemico sul paese, lo Stato ha bisogno di mezzi efficaci e rapidi per la tutela della sua conservazione e della sicurezza generale. Questi mezzi hanno la loro espressione nella costituzione di uno stato di diritto affatto diverso dal normale, cui è sottoposta la zona fatta segno al pericolo; tale stato di diritto è detto « stato di guerra o stato d'assedio » con equivalenza, secondo il giudizio del magistrato, di denominazione e con equivalenza altresì, nel loro complesso, degli effetti.

Giova pertanto fornire una idea quanto più è possibile chiara e sintetica (non bisogna mai dimenticare che noi vogliamo esporre semplicemente « istituzioni o principî elementari ») del regime giuridico che è compreso nel fatto in esame, onde collocarlo nel sistema del « diritto militare »: ma è questo tema già appreso da altre scienze e cioè da quella del diritto costituzionale e generale, da una parte, del diritto internazionale dall'altra: quindi è necessario precisare i limiti della nostra considerazione. E questo è facile compiere, quando si pensi che gli organi militari sono per loro natura eminentemente esecutivi e non fattori del diritto: quindi la questione massima a quale potere e con quali forme spetti il diritto di far ricorso a questo provvedimento eccezionale, il quale, come vedremo dal suo esame, involge la limitazione delle così dette « franchigie costituzionali », è obbietto della scienza del diritto costituzionale, in quanto essa è consentito universalmente occuparsi delle relazioni dei poteri tra loro e col cittadino come titolare di libertà politiche, poichè si stenta a concepirla distintamente ed in antitesi ad una forma di Governo non rappresentativo;

la questione del trattamento scientifico e positivo degli atti illeciti compiuti dagli individui, cui fosse applicabile lo stato di diritto detto di « assedio o di guerra » spetta per lo contrario alla scienza del diritto penale; la questione infine, la quale consiste nella considerazione dell'assedio come atto di guerra, a quella del diritto internazionale.

Fatta questa delimitazione delle competenze, rimane allo studio della scienza nostra l'esame e la esposizione del diritto positivo e dei requisiti che da questo si possono rilevare, intorno allo « stato d' assedio o di guerra » come condizione di fatto e di diritto in cui si svolge una speciale forma di attività giuridica degli organi militari.

Per verità, la dottrina è manchevole, come è manchevole troppo spesso la legislazione: l'applicazione dello stato d' assedio per misura d'ordine pubblico ha avuto frequente ricorso anche nel nostro paese, il cui sfortunato e non augurabile primato è stato conteso dalle sorelle latine e dalla monarchia austriaca, Stati come il nostro o percorsi da attività politiche troppo vivaci e capricciose o afflitti da un non ancora ben conseguito amalgama nazionale: e allo scoppio dei provvedimenti sorse alto clamore di dotti, semidotti, e di politicanti; pure uno studio sereno non si è ancora fatto: ed oltre al lavoro del Majorana (*Stato d'assedio*, Catania, Giannotta 1895) ed alla monografia del Contuzzi, nel *Digesto italiano* (vol. XXII, parte 2ª), dalla quale trarremo larghe e minuziose notizie sui precedenti legislativi, ed a scritti minori, la letteratura e nostra e quella, non meno povera al confronto, straniera, non soddisfano al desiderio, dallo Stein stesso manifestato, di uno studio completo.

273. — Le due specie fondamentali giuridiche dello « stato » che ci facciamo ad esaminare, dipendono dalla sua origine: abbiamo uno stato di guerra o per la minaccia immediata e soprastante del belligerante avversario o per quella nascente da un' insurrezione che stia per iscoppiare o sia già scoppiata. « Nella prima ipotesi si dice « che lo stato d'assedio è *effettivo*, nella seconda si dice che è *dichia-* « *rato* o *fittizio*; si usa anche dire che nella prima ipotesi lo stato « d'assedio è *militare* e nella seconda è *politico* ». Il regolamento dei rapporti è quasi identico e però l'esame della seconda specie, illustra anche la prima, quando si intenda che l' applicazione dello « stato d'assedio » di fronte al nemico sia fatta dallo stesso Stato nazionale, poichè l'ipotesi contraria, che cioè esso venga applicato dal belligerante avversario come conseguenza della sua occupazione territoriale, appartiene all'esame del diritto esterno.

274. — Regimi eccezionali per causa di salute pubblica conobbero tutti i popoli e tutti i tempi e presso a poco colle medesime forme: quando il pericolo sovrasta allo Stato, questo si raccoglie in sè stesso

e, come l'individuo, procura di esercitare il massimo sforzo di volontà: in altre parole raccoglie in una sola mano, e non è metafora, la somma dei poteri e subordina tutte le autorità speciali, che presiedono alle sue organizzazioni, al comando di un uomo solo, la cui eminenza di capacità e di facoltà dia la maggior garanzia nella probabilità del successo. Il Contuzzi ricorda i provvedimenti dell'età classica greco-romana e cita i grandi istituti di que' popoli, l'*Esimnetia* e la *Dittatura*, che sono loro proprî; per quanto non si possa non osservare che la prima esula dal concetto ristretto di magistratura di urgenza e di repressione per porsi più in alto nella categoria dell'esercizio di un potere, oltre che di lotta, di riforma pacifica e legale, quasi direi educativa e filosofica. I Romani ebbero invece la visione netta d'una sospensione e trasformazione dello stato giuridico normale di fronte alle eccezionali necessità di certe crisi interne ed esterne che compromettevano la salvezza dell'intero Stato e tale era il pensiero non solo collettivo, ma quello, e manifesto, del legislatore, quando il Senato ricorreva alla « creazione *optima lege* del dittatore, *seditionis sedandae causa* o *rei gerundae* » ; e tale rimase quando, abbandonato l'uso giuridico di quest'istituto, si ricorse con identità di effetti al « *Senatus consultum ultimum* » col quale nella nota formula « *Videant* o *dent operam consules* o *praetores tribuni*, *etc.* : *ne quid respublica detrimenti capiat* » si investivano le magistrature dello Stato di poteri eccezionali nella imminenza di lotte civili, remoto ormai essendo quel tempo che un nemico di Roma potesse giungere fino ad essa. Quando invece i tempi aurei della Repubblica di Roma volsero al tramonto e le competizioni interne, sfruttate dal militarismo, generarono nuovamente la concentrazione dei poteri nelle mani di un uomo solo, da Silla a Cesare ed Augusto, tornarono le denominazioni e le forme, ma ben diversa ne è l'indole; è il principato e l'Impero che sorgono dalla rovina delle antiche istituzioni e dei vecchi principî. — Il mondo latino come a sua volta il germanico, più tardi e non meno irrimediabilmente, si avvia ormai a quella concezione e formazione dello Stato politico a base personale che ha così largo riscontro nella storia generale dei popoli e la quale non consente regolamento alcuno nei pubblici poteri; da allora dobbiamo giungere fino alla età che è nostra, perchè la « libertà politica » ritorni ad ispirare il regime dei rapporti che consideriamo.

Infatti sotto gli « antichi regimi » fino alla Rivoluzione francese, di franchigie o libertà politiche, riconosciute all'individuo, è impossibile parlare; la Corona è arbitra e fa e disfa secondo il suo capriccio; si può parlare bensì di regole sullo « stato d'assedio » militare perchè è ipotesi verificatasi troppe volte e si ebbero ordinanze all'uopo. E la stessa « dichiarazione dei diritti dell'uomo » che pur si paragona ret-

toricamente all'*Habeas corpus* non afferma che questi siano diritti intangibili anche per lo Stato e non possano patirne limitazione, nè i Governi repubblicani, Governi di lotta politica e sociale, potevano curarsi di assicurare la libertà, perchè è nel loro pensiero che il diritto stia tutto nelle loro mani, dal momento che è in essi la salvezza dello Stato. Però il 10 luglio 1791 si pubblica una legge sullo stato d'assedio militare in luoghi e piazze fortificate, affermando il principio della supremazia militare. Col Direttorio e col Consolato le esigenze del pubblico governo che tende al conseguimento di una supremazia del potere esecutivo sulla rappresentanza e va via via avvicinandosi ad un monarcato, si sente il bisogno di una maggior somma di mezzi a disposizione per reprimere le tendenze e le attitudini disformi a questo andamento: il 10 fruttidoro anno V si fa una legge che estende l'applicabilità dello « stato d'assedio » anche ai luoghi aperti, ed in seguito al colpo di Stato del 19 successivo si avoca al Direttorio la facoltà di farvi ricorso per effetto della legge di salute pubblica di pari data, e si ammette che possa essere dichiarato per causa politica. Da questo punto fino al decreto imperiale 24 dicembre 1811 rimane il diritto di sospendere le libertà nel potere discrezionale dell'autorità esecutiva e coll'ultimo provvedimento si aggiunge la massima che, applicato, comunque sia il titolo, lo stato d'assedio, ne venga l'estensione della giurisdizione militare anche agli individui non militari.

I Borboni e Luigi Filippo mantengono, e non occorre illustrarne i motivi, questa tradizione, non ostante che la Corte di cassazione, rispetto ai crimini commessi nelle giornate del 5 e 6 giugno 1832, avesse negato l'applicabilità del foro militare ad individui non appartenenti alle armate. La legge 9 agosto 1849 sullo stato d'assedio, che è indubbiamente la più importante norma in materia, risolve finalmente il quesito d'una disciplina certa per l'esercizio di facoltà così importanti demandate finora al criterio dei Gabinetti: e pone il principio, conforme al parere del Consiglio di Stato che l'Assemblea aveva richiesto sulla condizione della legislazione, della distinzione delle due specie di « stato d'assedio » e determina che la dichiarazione dello stato eccezionale per cause politiche avvenga per atto speciale della sovranità e che abbia le conseguenze precisate nella stessa legge; quanto alla condizione di stato d'assedio militare è riconosciuto che essa dipende da una circostanza di fatto che importa l'assorbimento di tutti i poteri nel luogo da parte dell'autorità militare. Il colpo di Stato 2 dicembre 1851 e la repubblica plebiscitaria, e poi il secondo impero non passano senza causare altre e profonde mutazioni: si preferisce il « diritto », stabilito nel decreto 24 dicembre 1811, fino a che nel 1879 la legge Bardoux non ritorna alla tradizione liberale della legge 9 agosto 1849,

e proclama: che la legge impone lo stato d'assedio; il potere esecutivo lo pone in essere o per causa di minaccia del nemico o di « insurrezione a mano armata »; luogo e tempo dell'applicazione sono deliberati dal Parlamento e sono precisate le forme di garanzia se questo non è in funzione in quel momento: speciali regole sono disposte per le colonie. Conseguenza immediata della dichiarazione di assedio è la devoluzione all'autorità militare di tutti i poteri di polizia; può esservi altresì, secondo il criterio discrezionale dell'autorità stessa e con effetto che si prolunga per i reati appresi ormai alla competenza oltre la levata, il trasferimento al foro militare di certe categorie di reati che interessano la pubblica sicurezza e la difesa o l'ordine e la pace pubblica, anche se compiuti da individui non militari. Inoltre competono di diritto all'autorità militare per disposizione della stessa legge 4 aprile 1878, queste particolari attribuzioni: 1° di perquisizione domiciliare; 2° di espulsione delle persone sospette; 3° di sequestro armi e munizioni; 4° di divieto delle pubblicazioni e riunioni ritenute pericolose.

La Confederazione germanica aveva provvisto all'ipotesi di « circostanze gravi » per qualunque causa, ed alla necessità di speciali tutele coll'istituto dello *Standrecht* lasciando arbitro il generalissimo della Confederazione stessa di accordarsi colle autorità civili o politiche del paese per poter fare in esso la devoluzione al foro militare dei cittadini borghesi: ma piuttosto che a questa norma rimasta pur sempre fittizia, i varî Governi ricorsero a mezzi proprî, affidando la tutela dell'ordine pubblico alle autorità militari ed istituendo Commissioni di giudizio speciali per reati determinati, commessi in tali evenienze. — La Costituzione imperiale del 1871 riconosce nell'imperatore il potere di far ricorso a mezzi eccezionali e riservata la formazione d'una legge speciale all'uopo, chiama in vigore per tutto l'Impero la legge prussiana del 1851 in quanto sia applicabile compatibilmente cogli atti d'unione dei singoli Stati. Perciò il potere esecutivo ha nelle proprie attribuzioni d'applicare lo stato d'assedio, salvo riferimento alle rappresentanze nazionali, e d'istituire Commissioni di giudizio (dette « Consigli di guerra ») di formazione mista — e a nessuno sfugge l'alta importanza di questo fatto come garanzia del pronunciato — con prevalenza del magistrato civile.

L'Impero poi nel 1878 si provvide contro certi pericoli particolari mediante la legge sul piccolo stato d'assedio, la quale essendo di carattere temporaneo fu successivamente prorogata, per effetto della quale sono sospese con ordinanze dei singoli capi di Stato certe franchigie — libertà di stampa, riunione, associazione, ecc. — solamente. Inoltre è da avvertire che secondo la precitata legge prussiana 4 giugno 1851 è facoltativa la devoluzione dei cittadini al foro speciale eccezionale e dipende dall'arbitrio del Governo o dell'autorità militare, cui in ogni

caso di stato d'assedio politico o militare, è affidato il pieno potere; infine che giusta le leggi bavaresi la dichiarazione dello stato d'assedio politico è fatta dal commissario generale (prefetto) d'accordo colla Corte d'appello.

La costituzione giudiziaria tradizionale nell'Austria ammise fin dal tempo di Maria Teresa una forma di giudizio sommario per parte dei tribunali penali in certi casi di pericolo sociale e politico, nota pure col nome di *Standrecht* la quale rimase ferma nelle riforme tutte delle leggi provinciali fino allo stesso Codice di procedura penale del 1873. In caso di sollevamento nella popolazione il governatore della provincia, d'accordo col presidente della Corte di 2ª istanza ed il procuratore di Stato, delibera il ricorso alla giurisdizione eccezionale: il provvedimento è reso pubblico con ogni sorta di mezzi di notificazione e di bando, in tutti i luoghi in cui è applicabile e si partecipa a tutte le autorità civili e militari, le quali devono prestarsi nella forma più efficace a darvi esecuzione: inoltre è rivolto alla popolazione un particolare atto di comando nel quale si esprimono le proibizioni fatte che riguardano le pubbliche libertà. Ciò avvenuto, si ha il trasferimento della competenza al tribunale di 1ª istanza, il quale conosce e giudica senza appello o gravame di sorta e con carattere di foro eccezionale per la competenza, rispetto a certi crimini che sono specificati nell'invito e comando già fatto pubblicamente alla popolazione: il procedimento è a base di citazione direttissima, l'istruzione si fa all'udienza e si limita alle prove del reato; la condanna che può essere capitale, è immediatamente eseguita. Le autorità che lo hanno dichiarato possono far cessare questo stato speciale, nel quale l'attività degli organi militari non si può, per vero dire, chiamare effettiva, poichè la dittatura conforme a queste disposizioni è assolutamente civile. — Nella monarchia austro-ungarica si può verificare inoltre il caso della sospensione del diritto costituzionale vero e proprio, e ciò per ipotesi formulata nella Costituzione stessa: in questo caso, per la legge 5 maggio 1869, il provvedimento è d'iniziativa del Governo e viene sottoposto al voto del Reichsrath.

Da questo esame sommario possiamo constatare che la condizione legislativa della Francia, ed anche, nelle linee caratteristiche, quella dell'Impero tedesco, propendono ad un tipo di dittatura militare (giusta la dominazione del CONTUZZI, *op. cit.*): l'Austria invece, di dittatura civile; della quale sono pure esempi le legislazioni dell'Inghilterra e degli Stati Uniti; e possiamo altresì fare questo rilievo: negli Stati monarchici, giusta l'abitudine storica e il pensiero giuridico sulla natura della Corona, è generalmente ritenuto che ad essa, interprete delle somme necessità e provveditrice del bene generale, appartenga il potere, immediato o mediato secondo le disposizioni costituzionali, di sospendere

talune libertà e garanzie individuali; negli Stati repubblicani questo fatto « *mutatis mutandis* » non è concepito come normale, e la rappresentanza nazionale si premunisce con leggi restrittive, sia colla determinazione delle facoltà da concedersi ai dittatori, sia collo stabilire i casi in cui la dittatura può costituirsi, sia, per ultimo, col determinare con una legge amministrativa ciascun fatto per cui è necessario farvi ricorso, e vietare implicitamente ogni maggiore traslazione di foro.

Ed ora ai precedenti legislativi e politici del nostro paese.

Lo Statuto italiano non porta disposizione alcuna, al pari di quello di altri paesi tra cui la Svizzera, sulla necessità per lo Stato di far sospendere l'esercizio delle pubbliche libertà che esso medesimo garantisce: altre Carte, come quella del Belgio, fanno divieto di regimi eccezionali; pure l'interpretazione di queste stesse e della nostra Carta, e la necessità delle cose più volte verificatasi di dover ricorrere nelle contingenze a rimedi estremi, hanno fatto sì che nella scienza e nella politica non si elevi più contestazione di sorta sulla sua possibilità nel diritto. Non solo manca nel patto fondamentale tra la Corona ed il popolo qualunque disposizione, ma manca altresì nel nostro diritto scritto qualunque norma che distingua le specie dello stato di guerra ed allo infuori dello stato d'assedio militare precisi la relazione giuridica che si viene a stabilire tra cittadini e Stato quando questo trasforma in un regime eccezionale i rapporti politici veramente essenziali. Mancando la legge, diciamo dell'uso.

Già fin dal 1849, quando Genova era in balìa della sollevazione di carattere politico e separatista, il Governo piemontese con regi decreti 3 aprile provvedeva alla dichiarazione dello stato d' assedio ed alla nomina di un commissario straordinario con pieni poteri usando di una formula che fu poi costantemente mantenuta nelle ulteriori evenienze. E questo commissario « valendosi dei poteri commessigli » pubblicava un proclama alla popolazione affermando l'incarico ricevuto e dando norme repressive generali e connesse colla dichiarazione di blocco della città; inoltre emanava successivamente, disposizioni per mantenere l'ordine pubblico, nelle quali si limitavano i diritti politici e si annunciava la traslazione della competenza per reati determinati al foro eccezionale del Consiglio di guerra. Nel 1852 fu preso simile provvedimento per la provincia di Sassari in Sardegna colle medesime forme e con un analogo svolgimento di esse: e la Camera si uniformò alla condotta, tenuta nel precedente caso dal Senato, votando l'ordine del giorno puro e semplice a seguito dell'interpellanza di uno dei suoi membri. — Nel 1861-62, in causa dei moti di Sicilia e del Napoletano, lo stato d'assedio è proclamato in larghe zone del Regno, con regio decreto e con delegazione dei poteri all'autorità militare di com-

missari straordinarî; e questo si fa a Parlamento aperto e come nei casi precedenti senza alcuna comunicazione ad esso: la Camera nella tornata autunnale apre la discussione sul tema vessato ormai dalla passione politica, ma le dimissioni del ministro Rattazzi evitano che si giunga allo stabilimento di alcuna massima contraria; i fatti del '94 e del '98 sono troppo noti per aver bisogno di ricordo: secondo l'uso costituzionale italiano è nella sfera delle attribuzioni del potere esecutivo far ricorso a provvedimenti eccezionali; l'uso poi si è mutato, per effetto di contingenze qui non sindacabili, nel senso che si è riconosciuta praticamente la competenza del Parlamento di pronunciarsi in argomento sotto le forme di un *bill* d'indennità; la giurisprudenza della Suprema Corte accedette completamente a questa interpretazione del patto fondamentale, riconoscendo nello Stato un diritto di autoconservazione, non meno che nell'individuo.

275. — Ciò stabilito, e perchè noi non discutiamo il quesito che è tuttavia implicito nelle superiori affermazioni, abbiamo già detto precedentemente, esponiamo come nella pratica — e per convenienza di studio, particolarmente nella italiana — si svolga il procedimento di applicazione.

La dichiarazione e la levata dello stato d'assedio sono atti di sovranità e quindi competono alla suprema autorità politica: si provvede cioè con decreti reali.

La dichiarazione emana dall'autorità politica suprema dello Stato ed è pubblicata e promulgata nelle forme ordinarie; ma per la natura del provvedimento la pratica ha ravvisato opportuno che nelle zone di sua applicazione il provvedimento acquisti la maggiore certezza di diffusione e perciò il commissario straordinario nominato dittatore militare dirige alla popolazione un proclama contenente la notizia ed un opportuno appello all'immediata obbedienza e pacificazione.

Avvenuta la dichiarazione e promulgazione dello « stato d'assedio » si maturano questi effetti riguardo allo stato giuridico della popolazione:

1° devoluzione all' autorità militare dei poteri di polizia originariamente esercitati dalle autorità civili;

2° attribuzione all' autorità militare di quattro diritti straordinarî e cioè: 1° di perquisizione domiciliare; 2° allontanamento delle persone sospette; 3° sequestro delle armi e munizioni; 4° divieto di riunione e pubblicazioni ritenute pericolose;

3° trasferimento al foro militare eccezionale — cioè ai tribunali militari di guerra — della giurisdizione penale per una certa categoria di reati.

Queste attribuzioni, conforme a principio generale del diritto, per

essere di carattere eccezionale vanno interpretate restrittivamente: però è nella natura del rapporto che l'autorità militare, giusta la locuzione e lo spirito del decreto onde è investita delle sue funzioni, abbia pieni poteri e tutte le autorità civili e militari le siano sottoposte: onde il fondamento giuridico della sua attività qualunque sia ed anche maggiore di quello testè considerato, esiste con virtù propria; la giusdizione dell'autorità militare straordinaria è bensì eccezionale, ma non illegale.

Però giova avvertire che nella pratica e nella storia intorno all'ultimo dei tre punti determinati intorno agli effetti si intende che rimanga sempre facoltativo per l'autorità militare ricercare la competenza del foro eccezionale e possa valersi di questo potere nel miglior vantaggio per la quiete e la pacificazione. E tutto questo con riguardo all'uso costituzionale ormai invalso e senza risolvere il quesito teorico se esso sia compatibile col disposto dell'art. 71 dello Statuto; ma tenendo fermo colla giurisprudenza che il trattamento dello « stato d'assedio politico » sia regolato per analogia allo stato di guerra effettivo.

276. — Lo « stato d'assedio » politico corrisponde ad una *fictio juris*: quello effettivo ad una condizione di fatto per sè eminentemente pericolosa, cioè la presenza o la vicinanza almeno, del nemico; per quanto l'analogia sia forse più stretta di quello che comunemente si pensi. — L'assedio (1) può considerarsi da due punti di vista e cioè, delle relazioni tra belligeranti e tra i cittadini e lo Stato a cui danno avviene l'investimento e tratteremo qui di entrambi, per non ripeterci soverchiamente: esso tecnicamente consiste nel circondare con un esercito un luogo munito a fine di prenderlo sia colla forza sia colla fame, onde sottrarre forze all'avversario; e si attua con un procedimento i cui elementi principali sono i seguenti: 1° determinazione di un corpo di truppe assedianti sotto la direzione di un comandante; 2° del modo e dei mezzi d'azione; 3° organizzazione dei servizi presso le truppe assedianti.

Il comando di queste è tenuto a redigere un giornale d'attacco. — Siccome l'operazione è diretta all'offesa del nemico, prima di darvi effetto, si dovrà concedere al comandante assediato di far uscire i pacifici ed i neutri, che potrebbero essere sottoposti a grave ed ingiusto danno; ed il medesimo potrà eziandio espellere le persone sospette senza che l'assediante possa respingerle in alcun modo: nel decorso dell'azione sarà concessa l'uscita a quelle persone che siano munite di carte di neutralizzazione; altrimenti il nemico potrà far prigioniero di guerra chiunque rompa il vincolo giuridico ed effettivo posto intorno

(1) Il Contuzzi alla voce *Assedio* nel Digesto Ital., vol. IV, parte II, pag. 781, ha una larga monografia anche su questo tema con una ricca bibliografia cui rinvio.

al luogo assediato. Nella pratica si ammette che i diplomatici che fossero rinchiusi nella fortificazione, godano ininterrottamente delle proprie immunità, continuino, se è possibile, la comunicazione coi proprî Governi e la loro presenza si considera come garanzia per la retta applicazione del diritto di guerra.

Quanto alle relazioni correnti tra lo Stato, in cui danno avviene l'investimento, ed i suoi cittadini è da dire che il regime eccezionale cui comporta la dichiarazione di « stato d'assedio » non è mai presunto e per i luoghi fortificati, come per i luoghi aperti, è necessario un atto solenne dell'autorità militare che lo ponga in essere: e la medesima vi addiverrà o nelle circostanze prevedute dalla legge (art. 246 Cod. per l'esercito) od in quelle non dubbie analoghe. — Gli effetti della dichiarazione dello « stato d'assedio » sono quelli già illustrati alle distinzioni 1° e 3° del n. 275, e quanto alla traslazione della competenza si può verificare il caso che non solo ricadano sotto il Tribunale di guerra i reati speciali considerati nell'art. 249 succitato, e conforme alla « dichiarazione » del Comandante, ma per mancanza od impossibilità di far ricorso alla giustizia ordinaria, tutti i reati che per causa di pubblico bene non si possono lasciare impuniti. — Inoltre, *ipso jure*, il comandante è fornito di poteri discrezionali illimitati, purchè conferiscano al miglior conseguimento della difesa, sia sulle persone (allontanamento delle bocche inutili, espulsioni, ecc.), sia sulle cose (espropriazioni, requisizioni, ecc.).

La levata dello stato d'assedio avviene rispetto al belligerante per causa di fatto (abbandono volontario o coattivo dell'investimento per liberazione) o per effetto di convenzione (pace): rispetto ai cittadini sottoposti ad esso, nello stesso modo della imposizione (art. 247 succ.) — la levata fa cessare normalmente ogni conseguenza o rapporto ulteriore al mutamento di giurisdizione, perchè il carattere di esso è fondamentalmente « eccezionale ».

277. — A completare quest'esame aggiungiamo due altre osservazioni. E cioè, anzitutto conforme alla tradizione legislativa del nostro paese, allorquando per indubbie manifestazioni la guerra nazionale stava per iscoppiare, condotta dal Piemonte contro gli occupanti, il Parlamento votava leggi speciali (leggi 16 dicembre 1848; 25 aprile 1859; 17 maggio 1866) colle quali conferiva al Governo del Re, sotto la garanzia delle responsabilità costituzionali e militari e temporariamente, per il tempo presumibile di durata della guerra, eccezionali e pieni poteri, in forza dei quali il medesimo provvedesse, senza ulteriore intervento delle Camere, e per mezzo di regi decreti, a tutte le necessità del momento. In forza di tali poteri il Governo del Re nell'ultima delle citate circostanze limitava nell'interesse dell'efficacia degli apparecchi la

libertà della stampa e procedeva all'espulsione delle « persone sospette » non solo come abitualmente si suole per riguardo alle operazioni di guerra, ma anche per riguardo alle loro tendenze politiche favorevoli ai cessati regimi.

Inoltre il passaggio allo stato di guerra ha un'influenza immediata sul governo del personale militare: e ciò dal punto di vista della tutela del diritto, la quale in tale stato ha un regolamento diverso, ma anche da quello prettamente amministrativo, in materia del godimento degli « assegni ed indennità » alle truppe. L'inizio e la cessazione, l'ambito del « teatro della guerra » sono determinati da « regi decreti » e le truppe in quei limiti di luogo e di tempo sono sottoposte al « diritto di guerra » : il quale, per l'art. 245 Cod. proc. militare, può estendersi nel medesimo modo ad altre unità. L'applicazione territoriale del « diritto di guerra » non è senza effetto per la stessa popolazione pacifica, perchè i comandanti delle truppe sul piede di guerra hanno facoltà di emettere *bandi* di carattere obbligatorio e proibitivo eccezionale.

§ 33.

Attività sul diritto esterno.

SOMMARIO. — 278. Sotto quale aspetto studiamo « il diritto di guerra » : suoi caratteri. — *A*) *Diritto di muover guerra:* 279. Questioni che involge. — 280. Chi delibera la guerra. — 281. Chi la dichiara: caratteri della dichiarazione. — *B*) *Diritto sulla condotta della guerra:* I. Principî e nozioni generali. 282. A quali principî il diritto moderno si ispira: conseguenze di metodo. — II. Delle *personae*: 283. Quali sono. — *A*) Gli Stati: 284. Il belligerante. — 285. Tale qualifica in relazione alla sovranità sul territorio. — 286. Il neutrale: carattere e regime giuridico. — *B*) Gli individui: 287. Contenuto della materia. — 288 Rapporti « da » e « verso » i cittadini del belligerante. — 289. Chi è combattente. — 290. Chi è pacifico. — 291. Condizioni dei feriti ed ammalati, — 292. dei prigionieri, — 293. dei cittadini di Stato alleato. — III. Delle *res*: 294. Contenuto della materia. — 295. Cose degli Stati belligeranti, — 296. dei loro cittadini, — 297. dei neutrali. — IV. Di alcuni atti e loro regolamento in guerra: 298. Contenuto della materia. — 299. Di alcune azioni belliche e loro disciplina. — 300. Dei rapporti giuridici nascenti dagli atti di danno in guerra. — 301. Di alcuni atti formalmente considerati.

278. — Le relazioni che noi studiamo ora si riferiscono ai rapporti ostili tra gli Stati: la loro disciplina forma il « diritto di guerra » in senso proprio. Questa materia possiede una bibliografia vastissima perchè è il tema forse più vessato del diritto diplomatico e d'altra parte è oggetto di non poche indagini da parte del diritto costituzionale: noi rinviamo ai trattati ed alle monografie di tali materie restringendoci ai principî che possono ricadere nel nostro studio come quelli

che tocchino esclusivamente l'attività degli organi militari od abbiano con questa una certa promiscuità di norme: sarà facile a chiunque estendere l'esame, prendendo qualunque dei trattati a cominciare dai classici di Grozio a quelli del Bluntschli e del Fiore, da quelli geniali del Dahn e del Gemma per citare i più distanti nel tempo, del Bloch e d'altri innumerevoli autori agli atti quasi legislativi dell'Istituto di diritto internazionale ed a quelli particolari convenzionali.

Le parti fondamentali del « diritto di guerra » riguardano: *A*) il diritto di muover guerra; *B*) le azioni per condurla. Di ciascuna diremo separatamente.

A) Del diritto di muover guerra.

279. — Il primo quesito da farsi è: chi può muover guerra? Nell'economia della vita giuridica moderna chi può muover guerra è lo Stato. Ma lo Stato è una persona collettiva: il diritto di muover guerra insiste quindi negli organi della sua sovranità: perciò formalmente nel Capo dello Stato in applicazione dello *jus repraesentationis*.

Così concepito il diritto di guerra è parte sostanziale del « diritto costituzionale »: nè vogliamo in alcuna guisa sottrarla alla competenza di questa disciplina.

Infatti il diritto di guerra costituzionalmente considerato involge due momenti principali:

α) la deliberazione intorno alla guerra;

β) la dichiarazione della guerra.

280. — α) La prima è funzione attribuita complessivamente a tutti gli organi che appartengono alla sovranità dello Stato, cioè alla rappresentanza nazionale; in altre parole, al potere legislativo, ed all'esecutivo: e ciò con riguardo:

1° alla costituzione organica dello Stato; vale a dire se lo Stato è semplice o composto (Confederazione, Stato federale, Unioni personali e reali; Stato semi-sovrano, ecc.);

2° alla competenza dei singoli poteri: la quale indagine diventa necessaria rispetto agli Stati rappresentativi nei riguardi delle « limitazioni costituzionali »: le quali possono essere dirette, se il Capo dello Stato non può dichiarare la guerra senza la deliberazione analoga della rappresentanza nazionale: o indirette, se egli può bensì dichiarare la guerra, ma questo atto ricade nel controllo e nella cooperazione del Parlamento. Sono tipi della prima specie: gli Stati repubblicani ed i federativi: della seconda, tutti in genere gli Stati rappresentativi in cui la tradizione politica alimentata dalla storia o il diritto positivo

delle Carte impone la ricerca del consenso del Parlamento, per la devoluzione dei contingenti militari e dei fondi sotto la responsabilità ministeriale ed il controllo della Camera.

Per quella ragione di maggior interesse che naturalmente ci tocca riguardo all'Italia ricorderemo che le guerre nazionali non ebbero bisogno di preventivo assenso del Parlamento perchè nello spirito del paese queste iniziative sembravano già sempre troppo tardive: si è però costantemente osservato il riguardo alla prerogativa del Parlamento colla domanda dei fondi necessari e con altri atti indubbi sulla manifestazione del consenso nella deliberazione della guerra; il Parlamento a sua volta non ebbe difficoltà (v. n. 277) di consentire al Governo in tali circostanze la maggior somma di potere e si prorogava.

281. — β) La seconda è funzione attribuita formalmente e necessariamente al Capo dello Stato; ed è tema promiscuo o meglio di maggior pertinenza al diritto esterno che all'interno; e il principio vale per ogni Stato qualunque sia la specie della costituzione politica.

La dichiarazione di guerra ha un'alta importanza la quale si desume dalla storia e nasce dal suo fondamento giuridico. — Già i Romani subordinavano la nozione del *bellum justum* al compimento della solenne dichiarazione della guerra mediante l'intervento dei Feciali con forme proprie e simboliche. Nel Medio Evo la dichiarazione di guerra fu pure solenne a mezzo degli araldi e seguiva tra popoli come nelle tenzoni tra cavalieri. Nell'età moderna la dichiarazione di guerra conserva la sua particolare importanza: però le forme si sono mutate: si può avere una dichiarazione propriamente detta con atto diplomatico che significhi tale intenzione nello Stato che fa ricorso ad essa: ma la dichiarazione può scaturire da forme equipollenti la cui interpretazione non sia dubbia: tali sono: l'*ultimatum* rivolto allo Stato con cui esiste il conflitto; il proclama od altro atto pubblico interno, diretto al proprio popolo da uno degli Stati; la rottura delle relazioni diplomatiche; il passaggio stesso dallo stato effettivo di conflitto a quello di guerra con atti di ostilità vere e proprie, ecc.

La dichiarazione di guerra ha per effetto di stabilire con certezza la trasformazione dei rapporti giuridici tra i belligeranti — Stati ed individui che loro appartengono — e forma parte degli atti che possono riguardarsi attinenti alla giustizia estrinseca della guerra.

Alla dichiarazione di guerra succede l'effettivo inizio delle ostilità e la disciplina di queste giace nel secondo tema della esposizione.

B) **Del diritto sulla condotta della guerra.**

I. — **Principî e nozioni generali.**

282. — I principî di diritto nella guerra moderna sono: 1° doversi « fare al nemico il minor male possibile; 2° doversi considerare come « nemici solamente gli Stati impegnati nella guerra, e non anche i « loro cittadini » e tali sono: « perchè nella scienza moderna sulla « guerra non v'è soltanto una situazione di fatto tra coloro che la « imprendono; ma tutta la parte materiale, esteriore e meccanica di « cui essa risulta, si produce in una data relazione col contenuto di « regole morali e giuridiche che governano i fenomeni dell'attività umana « nella sfera sociale ». Questi principî dànno il fondamento della giustizia estrinseca nel diritto della guerra o meglio della sua polizia.

E perciò l'esame delle regole dovrà raccogliersi sopra questi punti e conformemente alla classificazione usata nel precedente paragrafo riguardare: 1° la determinazione delle *personae* le quali agiscono sulla scena della guerra e sono titolari del trattamento giuridico che loro è proprio: tali *personae* sono gli Stati e gli individui; 2° ma gli Stati e gli individui hanno diritti proprî e personali non solo, ma anche diritti sulle cose: queste non si possono assolutamente separare dalle *personae* perchè non si concepiscono isolate e per sè stanti nel mondo sociale: quindi all'esame delle *personae* seguirà quello delle *res*; 3° per seguire una classificazione ormai generale a tutte le provincie del diritto diremo successivamente di alcuni atti, i quali, benchè si possano avvicinare alle due precedenti categorie, hanno tuttavia una fisonomia giuridica speciale. Per completare il sistema del diritto converrebbe accennare da ultimo alle sanzioni, ma la condizione della società degli Stati non è ancora completamente assisa sul diritto e la giustizia intrinseca della guerra formulata e convenuta così che gli eserciti siano di essa il braccio forte e il mezzo di tutela.

II. — **Delle *personae*.**

283. — Come avvertimmo le *personae* del diritto di guerra sono: gli Stati e gli individui: diciamone separatamente. E quanto agli Stati esaminiamo alcuni quesiti, del maggiore interesse: e cioè quali Stati possono essere belligeranti; in quale condizione giuridica generale e speciale giacciano i belligeranti; in quale, rispetto a loro, gli altri Stati.

A) Gli Stati.

284. — α) Ogni Stato o altro corpo collettivo politicamente autonomo e che goda della personalità nel diritto internazionale può essere « belligerante ». Quindi gli Stati semplici; i confederati; i federali; quelli risultanti da unioni personali e reali; gli Stati semi-sovrani, le forme politiche corrispondenti nelle altre civiltà, dagli Stati non europei aventi pure fisionomia organizzata alle stesse tribù selvaggie viventi nondimeno in società propria.

Si può soggiungere, per analogia di materia, che possono considerarsi, secondo il nostro avviso, come istituti capaci della medesima pretesa alcuni con carattere particolare e proprî del diritto coloniale, come le compagnie di colonizzazione nelle zone attribuite alla sovranità od all'influenza delle Potenze. — Sono pure ritenuti, in questo senso, belligeranti, anche i corpi franchi che accanto alle milizie regolari degli enti sovrani sovra ricordati, con o senza autorizzazione del Governo in cui favore presero le armi, possedano però un'organizzazione militare vera e propria ed osservino le leggi della guerra. Tali furono i corpi condotti da Garibaldi nelle guerre d'Italia.

Le conseguenze di questi principî sono riferibili al godimento del trattamento assicurato dalle leggi della guerra, per le persone e per le cose: in caso diverso, cioè che non possano considerarsi belligeranti, gli individui e le collettività, che compissero atti di ostilità, sono passibili delle leggi penali ordinarie ed eccezionali contro i delinquenti a danno delle persone e delle cose.

285. — β) La condizione giuridica generale fatta a ciascun belligerante — la quale si riassume poi nella condizione di fatto e di diritto della sua sovranità — rimane identica a sè stessa ed allo stato di pace. La condizione giuridica speciale invece — intesa nello stesso senso — si riferisce alle vicende della sovranità nei suoi due elementi, popolazione e territorio, rispetto a quello che si chiama « il teatro della guerra »; la sua determinante consiste e dipende dall'occupazione, fatta di quest'ultimo dall'avversario.

Il principio che governa tale rapporto è questo: l'occupazione genera un trasferimento della sovranità di fatto, non di diritto fino ad un atto giuridico — il quale di solito è il trattato di pace — che determini la condizione territoriale dell'uno rispetto all'altro Stato. Ma siccome la popolazione nel territorio occupato continua nello stato sociale che le è proprio, è necessario quindi che l'occupante: 1° provveda a tutti i servizi pubblici che non abbiano carattere politico;

2° eserciti adeguatamente i diritti: e possa perciò levare imposte e contribuzioni agli scopi, di cui testè dicemmo. Avvertiamo però che l'autorità militare occupante può imporre anche contribuzioni, in denaro o in natura, di guerra, per il soddisfacimento delle sue più urgenti necessità, purchè non tendano a depauperare il paese, poichè si trasformerebbero allora in atti di bottino o saccheggio, e può altresì — come si avvertì già al n. 273 — proclamare per misura di sicurezza nei luoghi fortificati ed aperti lo « stato d'assedio » fittizio e politico per contenere efficacemente abitanti nell'obbedienza ed applicare « taglie » individuali e collettive per reprimere, non potendo altrimenti, manifestazioni delittuose della popolazione a proprio danno. — Le relazioni giuridiche nascenti dall'applicazione del principio sulla permanenza della sovranità di diritto non ostante l'occupazione sono oggetto di regolamento da parte di un capitolo particolare del diritto diplomatico, detto del diritto di postliminio, di altissima importanza.

286. — γ) Rispetto ai belligeranti gli altri Stati o persone del diritto internazionale possono trovarsi in questo stato di diritto: od essere alleati rispettivamente dell'uno o dell'altro, o neutrali, a seconda che prestino o meno aiuto nella lotta che si dibatte.

Gli alleati poi si distinguono: 1° di comunanza, e in questo caso, giusta l'espressione, la condizione giuridica dell'alleato si confonde e si identifica con quella del belligerante cui si appoggia; 2° per accessorietà, nel caso in cui l'alleato abbia promesso una determinata prestazione subordinandola al verificarsi di certe circostanze e la sua obbligazione è relativa alla promessa fatta, cioè al *casus foederis*. Si fa questione in quest'ipotesi sul seguente punto: se gli uomini e le cose non giacenti nel *foedus* e lo Stato stesso alleato per accessorietà siano da considerarsi potenza neutrale o nemica rispetto all'altro belligerante: e si ritiene che quando il *foedus* non abbia per oggetto quella guerra determinata che è stata ormai ingaggiata o sta per ingaggiarsi, giusta l'avviso del Bluntschli, devano considerarsi neutrali.

Si parla di neutralità « rispetto ad uno Stato il quale si astenga « da qualunque azione od ommissione che implichi per sè stessa una « diretta ingerenza nelle operazioni militari in guisa che uno dei bel« ligeranti se ne avvantaggi a danno del proprio avversario ». La neutralità è: 1° volontaria, tacita o più spesso espressa con un atto generale, o con un trattato od atto speciale, a seconda che riguardi tutte o determinate eventualità; 2° necessaria quando venne convenuta in una convenzione tra maggior numero di Potenze ed ha per effetto che lo Stato cui riguarda non se ne può esimere; così per la Svizzera. Però la neutralità non esclude l'organizzazione difensiva e per la sua conservazione è necessariamente armata.

Ogni partecipazione effettiva agli atti della guerra toglie *ipso jure* il carattere di neutralità.

Gli obblighi fondamentali della neutralità consistono nell'osservanza del divieto di concorso immediato o mediato — col tollerare che dai proprî sudditi ciò avvenga — in guisa alcuna alla formazione ed aumento dei mezzi militari dei belligeranti: l'obbligo della neutralità è in ciascuna parte del territorio ed in ciascuno dei suoi cittadini — almeno in forma palese —; però è ammesso che lo Stato neutrale non sia tenuto a evitare il così detto « contrabbando di guerra » da parte dei suoi cittadini; i quali col ricorrervi si pongono nullameno fuori della sua protezione; per essi la giurisdizione delle autorità del belligerante non soffre vincoli di sorta. È ammesso *per converso* che lo Stato neutrale non deva tollerare sul proprio territorio individui appartenenti ad uno Stato belligerante o ad altra Potenza che si avvalgano della loro posizione per recare nocumento all'avversario, ecc.

I diritti invece dei neutrali sono il corrispettivo degli obblighi: quindi i neutrali hanno pienezza di diritti all'infuori dell'osservanza di quelli: possono perciò respingere ogni violenza occasionata da atti ostili dei belligeranti, hanno diritto alla protezione dei loro cittadini pacifici; hanno piena sovranità sui soldati o prigionieri rifugiati sul proprio territorio, ecc.: l'hanno eziandio sui beni patrimoniali e dei privati loro sudditi quando anche si trovassero sul territorio dei belligeranti, ecc.: e le autorità militari di questi non possono esimersi dal rispetto alle immunità che ne derivano.

B) **Gli individui.**

287. — Quanto agli individui o persone fisiche le norme che regolano il loro stato giuridico nel diritto della guerra variano a seconda della condizione di fatto che è propria di ciascuno di essi e cioè rispetto alla loro appartenenza per cittadinanza o allo Stato belligerante o all'alleato od al neutrale e rispetto alla loro attitudine di pacifici o combattenti; in quest'ultima ipotesi il loro rapporto è duplice o verso lo Stato loro nazionale o verso l'avversario; questi sono punti da considerare oltre a quello che si riferisce a rapporti di indole generale, nei quali cioè si prescinde da queste medesime categorie.

288. — *α*) I rapporti di indole generale in cui, data la eventualità di una guerra, gl'individui si trovano rispetto allo Stato si distinguono in due gruppi: 1° del belligerante verso i proprî sudditi, e questo è tema di diritto interno e concerne la disciplina della prestazione del servizio; 2° del belligerante verso i sudditi di altro Stato; ed in argo-

mento si riconosce che lo Stato può espellere tutte le persone straniere a qualunque paese appartengano, se sospetta qualche danno dalla loro presenza; si fa questione se lo Stato medesimo possa impedire l'emigrazione dei cittadini appartenenti all'avversario perchè questi non vadano ad ingrossare le file del suo esercito.

289. — β) Sappiamo già chi possa essere belligerante; dobbiamo chiederci ora chi possa dirsi e ritenersi combattente: e rispondiamo che per noi questa qualifica, fruttuosa di conseguenze giuridiche importantissime, deve assegnarsi con criterî di una grande ristrettezza: riguardo alle Potenze giuridicamente organizzate riteniamo che possa dirsi combattente la persona fisica che appartenga, per reclutamento applicato conformemente alle leggi, ai Corpi ed alle unità contemplate dagli organismi delle rispettive armate. Estrinsecamente può pretendere alla qualifica di combattente soltanto chi si trovi in possesso dei segni da ciascuno Stato adottati per il proprio esercito — uniforme, stemma dello Stato, bandiera —. Infatti fin da quando esponemmo la dottrina sulla personalità giuridica degli enti militari determinammo in questi due requisiti la sostanzialità logica ed effettiva di tale rapporto (v. n. 56).

Il trattamento giuridico fatto dalle leggi della guerra, il quale si ispira al grande principio che nemici sono gli Stati e non i loro sudditi personalmente, già sopra avvertito, si può esaminare da due punti di vista: e cioè rispetto allo Stato nazionale e la questione ricade nel tema dell'organizzazione e del governo del personale, da un lato — e di ciò si occupa tutta la Sez. III, del Libro II, — ed in quello della tutela del diritto — e di questo tratta il libro seguente: e rispetto allo Stato avversario, nella quale ipotesi che possano cadere nelle mani delle truppe nemiche o come feriti od ammalati o come prigionieri di guerra.

290. — γ) La determinazione della pacificità dalla popolazione e dei suoi elementi singolarmente considerati risulta per esclusione; chi, giusta la norma stabilita nel precedente n. 289, non può riguardarsi come combattente è « pacifico », cioè la sua condizione giuridica non è soggetta ad alcuna disciplina nuova per effetto del sopraggiungere dello « stato di guerra »: la sua capacità personale, ad eccezione della politica quando viva su territorio ancora occupato dal nemico, rimane integra: può essere obbietto di atti negativi, per esempio, della prestazione passiva di alloggiamento, di contribuzioni straordinarie, di requisizioni, ecc.: ma ciò non ha titolo di vessazione quanto piuttosto deve ritenersi effetto necessario allo stato particolare in cui si trovano i rapporti degli Stati belligeranti a cui esso appartiene o sotto il cui dominio immediato si trova.

La condizione di pacificità presuppone non solo l'assenza del

requisito di diritto nell'individuo, di poter essere cioè considerato combattente in forza degli obblighi fattigli dalle leggi sul reclutamento, ma ancora l'effettiva astensione da atti di ostilità; diversamente, quando gli abitanti del paese si ponessero o isolatamente o in riunioni accidentali ed informi a condurre la guerra per proprio conto, sia pure nell'interesse difensivo di quello, tale partecipazione ad atti che sono di esclusiva pertinenza dei combattenti, li porrebbe « fuori della legge » e d'ogni garanzia: allo stesso modo che furono un tempo i pirati ed i filibustieri.

291. — δ) Anche l'assistenza sanitaria dei feriti ed ammalati in guerra concepita come funzione doverosa per l'umanità ha riverberato sul diritto delle genti una salutare influenza; non solo, ma il principio giuridico che informa il diritto moderno della guerra ha trasformato l'obbligazione morale in vincolo convenzionale intangibile. Infatti per il ferito e l'ammalato viene a cessare la presunzione del requisito per essere considerato come « nemico »: la capacità di offendere; e se gli Stati sono in guerra e non i loro sudditi, non è mestieri che l'accidentalità si trasformi in causa di maggior danno per ciascuno di questi: il ferito e l'ammalato non sono più combattenti quando apparisca tale essere il loro stato e non devono subire oltre le conseguenze delle ostilità, ma porsi giuridicamente ed effettivamente fuori delle medesime.

Perciò sono neutralizzate e le persone ed i luoghi ove si ricoverano i feriti e gli ammalati, siano quelli di carattere stabile o mobile, ospedali, cioè, od ambulanze; purchè debitamente ed estrinsecamente riconosciuti col segno convenzionale dellla Croce Rossa. Godono altresì della inviolabilità e il personale sanitario che provvede alle cure e quello religioso, nonchè gli intendenti e gli altri che comunque si prestino e fino all'esaurimento dell'opera loro, dopo di che sono ricondotti ai proprî avamposti. La medesima guarentigia è concessa agli abitanti del paese percorso dalle armate i quali accolgano e curino i feriti, e sono perciò pure dispensati dall'alloggiamento e dalle contribuzioni di guerra.

La fonte obbligatoria convenzionale di questi rapporti è nella Convenzione di Ginevra del 1864 cui aderirono quasi tutti gli Stati del mondo la quale dispone sulle guerre continentali.

I combattenti già feriti od ammalati cessano dal godimento delle esposte immunità quando la loro malattia sia guarita ed allora possono verificarsi due altre ipotesi: 1° che perduri l'impossibilità a combattere, ed in questo caso sono restituiti al proprio paese senza condizioni di sorta; 2° che siano capaci tuttavia di portar le armi, ed allora possono essere trattenuti dal nemico, che se ne sia impossessato, come

prigionieri di guerra o rimandati previa promessa — parola d'onore — di non riprendere quella campagna che si sta svolgendo.

292. — ε) « La prigionia di guerra è la condizione di quei « combattenti che desistono dall'attacco e dalla resistenza di fronte « all'avversario e si abbandonano al potere di lui »: quest'istituto va riguardato sotto tre punti di esame: 1° Chi può farsi prigioniero? ogni combattente, nel senso più rigoroso dell'espressione e come precisammo nel precedente n. 289: di qualunque grado egli sia, lo stesso Sovrano compreso: si eccepiscono i pacifici ed il personale neutralizzato cioè il sanitario e d'assistenza. 2° Il trattamento fatto al prigioniero di guerra nell'età moderna si diparte completamente dall'antico costume: i popoli antichi presso i quali la lotta era pur individuale, la cattura avveniva a favore del privato che se ne impadronisse e si trasformava in schiavitù; nel Medio Evo ebbe carattere ancora di mezzo economico e si risolveva col riscatto; il prigioniero di guerra moderno subisce una perdita della libertà di fatto, non di quella giuridica, particolarmente della privata, ed in quella misura minore che è possibile. I soldati di truppa sono generalmente internati nelle fortezze del paese, non sono però assoggettabili ad alcuna pena salvo che per delitti che abbiano commesso nel paese d'origine e non espiati, o che commettano ex novo, in particolare col tentativo individuale o collettivo di fuga — in questo caso sorpresi in flagranza sono passibili di fucilazione; non sono tenuti all'obbedienza alle leggi del paese in cui si trovano perchè come a stranieri esse non sono, giusta il diritto delle genti, loro applicabili; provvedono a sè, da sè o a carico dello Stato, salvo rivalsa, ed in questo caso possono essere utilizzati per il sopperimento della spesa in lavori pubblici purchè non tendano al danno della loro patria. I graduati e gli ufficiali hanno un trattamento adeguato alle loro posizioni. 3° La prigionia cessa col ripristino delle relazioni amichevoli, col rilascio mediante la promessa di non ripartecipare alle operazioni, colla liberazione e per applicazione del diritto di postliminio, collo scambio, per numero e qualità, dalle due parti, con altre forme dette di riscatto.

293. — η) Per esaurire il tema mancano due ultimi rilievi: e riguardano i cittadini degli Stati alleati e neutrali.

Conformemente alle introdotte distinzioni i cittadini dello Stato alleato per comunanza, se combattenti, giaceranno nella condizione identica di quelli del belligerante, se non combattenti, come fu già avvertito, in quella di pacifici; di alleanza per accessorietà, qui non è luogo nemmeno a discorrere; poichè se nel *foedus* consiste la prestazione personale per quella determinata guerra, l'ipotesi si trasforma nella precedente.

Quanto ai cittadini dello Stato neutrale il diritto di guerra è affatto indifferente; sono però tenuti all'osservanza palese e formale dell'obbligazione assunta dallo Stato cui appartengono e perciò non possono prendere parte manifesta, per es., ad arruolamenti od altri atti destinati evidentemente a portare aiuto a qualcuno dei belligeranti.

III. — Delle *res*.

294. — La sorte giuridicamente considerata delle *res* è pur essa diversa, allo stesso modo della condizione delle *personae*, secondo il soggetto di diritto cui le medesime appartengono: e perciò esamineremo i diritti del belligerante sulle cose del suo nemico e degli alleati di esso; i diritti del belligerante sulle cose dei privati appartenenti per sudditanza all'avversario od ai suoi alleati; infine il regime giuridico fatto alle cose dei neutrali — Stato ed individui —.

295. — α) Si comprende di leggieri che il nemico non possa impossessarsi delle cose dello Stato, altrimenti che in seguito all'occupazione del territorio che a questo appartiene: storicamente però il suo diritto andò sempre più restringendosi poichè dall'oppressione e distruzione di tutto quanto venisse a cadergli nelle mani, nel diritto moderno siamo pervenuti ora a questo principio, dell'inviolabilità cioè della proprietà patrimoniale dell'avversario, in generale, della liceità della distruzione di quella parte di essa che serve a scopi di guerra. Quindi: 1° gli strumenti di battaglia: armi, munizioni, carri militari, viveri, sono, per consuetudine, adoperati dal belligerante, che se ne impadronisce, per proprio conto o dispersi, comunque si conquistino raccolti presso i magazzini o in possesso delle truppe. Il materiale ferroviario, mezzo importantissimo per l'arte della guerra, ma altresì per quella della pace, è semplicemente usato durante le operazioni, poi fatta la pace o riprese le buone relazioni, si restituisce. 2° I beni demaniali che servono ad uso pubblico militare, caserme, fortificazioni, stabilimenti di produzione, ecc.: qualora cadano nelle mani del nemico vengono da questo, nel proprio interesse, utilizzati conforme alla loro destinazione, la quale, senza necessità urgenti ed attuali della guerra, non può essere in alcun modo variata. Ma vi sono altre categorie di beni dello Stato dei quali questo si avvale per altri fini che nulla risentono del militare, anzi soddisfano a bisogni di carattere generale proprî alla popolazione e dipendenti dalla condizione di convivenza sociale in cui essa si trova; per questi lo stato giuridico non può mutarsi, muterà soltanto la persona che temporaneamente ne ha l'uso e ne cura l'amministrazione, cioè la proprietà rimane nello Stato d'origine, il

godimento con costante destinazione, si trasferisce nello Stato occupante: tali beni sono quelli che servono a scopi politici — edifici, istituti, ecc.: per uso delle amministrazioni e dei servizi; scuole, tribunali, ecc.: — quelli costituenti il demanio pubblico per causa di diritto risultante da limitazioni alla proprietà privata per utilità collettiva, come gli argini o ripe delle acque, i lidi e spiaggie, ecc.: quelli, infine, costituenti il patrimonio dello Stato purchè si devolvano le loro rendite a favore della popolazione.

Analogo trattamento si fa ai beni ed alle cose di pertinenza di « alleati per comunanza » di ciascuno dei belligeranti.

296 — β) Anche le cose dei privati appartenenti allo Stato nemico per sudditanza seguirono storicamente la medesima vicenda delle cose e beni del loro Stato e non è d'uopo ripetere motivi troppo noti ormai e più volte ripetuti anche in questa esposizione; furono espressioni terribili di questo costume il bottino e il saccheggio. Nel diritto moderno si riconosce l'assoluta inviolabilità della proprietà privata salvo che si ammette che le cose le quali giacciono sul teatro della guerra siano esposte necessariamente ai suoi rischi e pericoli: però le ostilità non sono mai rivolte ad esse e quando la proprietà del privato pacifico ne fosse colpita, questo può esercitare una pretesa di risarcimento. Per eccezione, si fa luogo in condizione di « grave, attuale, urgente necessità », anche a viva forza e contro la volontà dei proprietari e per provvedere alle cose necessarie alla vita delle truppe dello Stato occupante o ad operazioni di guerra che il medesimo non può altrimenti effettuare, a requisizioni di cose; però nella misura del minimo necessario. Non si possono però mai requisire nè numerario, nè valori, nè gioielli; salvo che il danaro si trovi presso il privato ma appartenga agli enti pubblici; non si può far oggetto di preda alcuna cosa del prigioniero o del nemico altrimenti caduto nelle mani del nemico, all'infuori delle sue armi, dell'uniforme, e del cavallo; se si faccia preda o se le truppe si abbandonino al saccheggio si può conseguire il possesso delle cose, non mai la loro proprietà poichè, se le circostanze lo permettano, esse possono essere a buon diritto loro ritolte.

Non occorre soggiungere che anche per questi punti le cose dei sudditi dell'alleato per comunanza corrono la medesima fortuna.

297. — γ) Riguardo alle cose dei *neutrali* (e si comprendono in questa espressione e gli Stati ed i loro sudditi) dopo un lungo svolgimento storico ed una alternanza di principî, specialmente riguardo alle cose in mare, la regola del diritto attualmente consentita da tutte le potenze è questa: « le cose dei *neutrali* in terra ferma o sul mare « devono essere considerate inviolabili: cessano di essere tali e diven- « tano oggetto di cattura in base alle leggi della guerra se offrono strut-

« tura e carattere d'idoneità *attuale* ad essere immediati strumenti di « atti ostili »: in quest'ipotesi abbiamo una presunzione *juris et de jure* di violazione della neutralità. Questo è il principio affermato già nel trattato di Parigi del 1856, il quale costituisce ancora l'espressione del diritto positivo convenzionale in materia.

Gli obblighi quindi della neutralità rispetto al contrabbando di guerra sono di doppia specie: evitare ed impedire che la bandiera neutrale serva di salvaguardia alla merce ostile; vietare ed impedire che sul territorio neutrale si faccia commercio e spedizione di armi e mezzi ostili a favore di un belligerante; proibire qualunque uso delle proprie navi di guerra per trasporti di questo genere. Però la responsabilità dello Stato neutrale non può dirsi compromessa se, ad onta di ciò, il suddito suo esercita il contrabbando di guerra: giova avvertire che a precisare se il contrabbando possa dirsi avvenuto, occorre aver determinato previamente quali siano le cose che lo costituiscono, poichè se vi sono cose che per la loro evidente destinazione non lasciano incertezza sulla propria destinazione, come, per es., fucili, cannoni, polveri, ecc.: vi sono altre di uso promiscuo nella pace e nella guerra, es, ferro, zolfo e salnitro, ecc.: e per queste si presume, se non sia fatto divieto, secondo l'avviso dell'Istituto di Diritto Internazionale la libertà del commercio. — Conseguenza giuridica delle discipline sul contrabbando di guerra è il diritto di visita alle merci sotto bandiera neutrale, e l'eventuale apprensione delle cose come preda; quest'istituto è oggetto di particolare considerazione scientifica nella guerra marittima; ma di questa, come dei suoi istituti ed organi generali, noi non ci occupiamo.

IV. — Di alcuni atti e loro regolamento giuridico in guerra.

298. — In questo capitolo che non ha un fondamento veramente metodico, ma risponde, è d' uopo confessarlo, ad un' esigenza meramente espositiva, raccoglieremo alcune notizie e principî intorno ad alcune azioni vere e proprie che il belligerante pone in essere con intendimenti d'ostilità al suo avversario, le quali colpiscono questo e nella sua personalità collettiva di Stato ed in quella dei suoi singoli cittadini e diremo dei rapporti che per ciò possono derivarne; ed intorno alcuni atti formali mediante cui i belligeranti, od in loro rappresentanza le autorità militari, entrano in reciproca relazione.

299. — α) Gli atti che si possono dire « azioni di guerra » oltre a quelle forme che sono proprie della risoluzione coattiva dei conflitti pacifici tra gli Stati, sono i seguenti:

I. — Anzitutto i medesimi atti e mezzi coattivi che abbiamo testè accennato, qualora si muti l'obbiettivo cui sono rivolti, ed i quali possono oltrechè precedere, accompagnare lo svolgimento delle ostilità vere e proprie. — E tali sono, per quanto può riferirsi allo impiego delle forze militari, le rappresaglie, le ritorsioni, il sequestro ed « embargo » ed il così detto « blocco pacifico ».

II. — Poscia e principalmente le operazioni di guerra propriamente dette, la cui classificazione non è qui possibile e che formano oggetto di studio e di applicazione da parte di tutte le scienze militari e per le quali la considerazione giuridica presente riflette la disciplina negativa che il diritto delle genti, volendo assicurare la maggior possibile protezione agli interessi dell'umanità, la quale sia comportabile colle esigenze della guerra, ha voluto determinare con alcuni divieti che *more* o per convenzione le Potenze sono tenute ad osservare e che corrispondono alle tradizioni storiche della civiltà.

Tali divieti si ispirano a questi tre principî: « 1° del danno soverchio « ed inutile che ne verrebbe all'avversario se non si applicassero; 2° del- « l'estendersi del danno diretto ed immediato anche ad individui paci- « fici i quali si trovano dove la guerra si attua; 3° della contraddi- « zione aperta che risulta contro la lealtà e lo spirito dell'onor militare ».

E sono i seguenti, tra i principali, cioè:

1° Per effetto della dichiarazione 11 dicembre 1868 di Pietroburgo è vietato far uso di proiettili del peso inferiore a gr. 400 e carichi di materie esplosive od infiammabili. Entrerebbe in quest'ordine di limitazioni, l'uso discusso e contrastato dagli scrittori di truppe selvaggie nelle guerre tra Europei o popoli civilizzati.

2° Certi atti di ostilità come l'avvelenamento delle acque, fonti e serbatoi, la devastazione volontaria dei prodotti agricoli, degli edifici, in particolare di quelli destinati a missione pacifica, o monumentali, il saccheggio delle cose tutte e l'asporto specialmente di quelle artistiche che formano titolo d'onore non solo ad un paese, ma a tutto il mondo e non conviene togliere dalle loro sedi naturali, gli incendi, gli eccidi, ecc., atti che colpiscono la società e non sono consentiti dal diritto delle genti; e non lo sono pure gli atti analoghi che tendano a nuocere al suddito nemico, come tale ed individualmente. Si riguardano altresì come illeciti e disonorevoli per le armate ed i loro capi la provocata ribellione delle forze avversarie e qualunque tentativo a ciò diretto, l'incitamento alla sedizione dei pacifici che si trovino sul territorio occupato, il furto ed uso dei piani strategici dell'avversario, l'uso delle uniformi, bandiere ed altri segni distintivi proprî dell'uno o dell'altro belligerante rispetto all'avversario o di quelli dei neutralizzati, ecc., è concessa la pratica dello spionaggio, salvo che chi lo

esercita si pone in tal guisa fuori della legge, e si permettono le sorprese, gli stratagemmi e gli inganni che non si possano dire frodi di guerra.

III. — Taluni atti di guerra pur compresi nel precedente gruppo hanno poi un'intensità negli elementi di luogo e di tempo a loro particolare e sono sottopposti ad ulteriori regole di diritto: essi sono l'assedio ed il blocco: le norme per il primo si possono estendere per analogia, al secondo, che, come dalla distinzione, si intende più propriamente riferibile ai porti di mare. Quali siano le regole di diritto che presiedono a quest'atto di guerra fu già detto (v. n. 276): qui esso è considerato piuttosto come atto positivo ed effettuato dal belligerante avversario, ciò nondimeno i rapporti che più lo toccano facilmente scaturiscono dalle norme già esposte, soltanto che si voglia considerarle dal diverso punto di vista e colle inversioni logiche, le quali da esso derivano.

Ora i mezzi che valgono a costringere una fortezza o fortificazione alla resa possono essere l'investimento e la successiva dedizione al vincitore non appena le risorse della vita nell'interno, per materiale esaurimento, vengano a mancare, o la sorpresa o l'attacco a viva forza: comunque il mezzo principale, e di più efficace impiego è il bombardamento: esso rappresenta lo stadio acuto dell'operazione militare d'assedio e la sua fase risolutiva: per esso si hanno pure regole speciali (1).

« Il bombardamento è un atto che tende coll'aggravamento dei mezzi offensivi ad effettuare la resa della piazza assediata ». Prima dello impiego delle armi da fuoco, questo fatto non sarebbe stato possibile, tuttavia nell'assalto dobbiamo vedere presso l'antichità ed il Medio Evo, cui soccorrevano macchine speciali all'uopo, il suo corrispondente naturale; oggidì col perfezionamento nell'efficacia dei mezzi esso ha raggiunto un'altissima importanza. — Nel campo del diritto si fa però una prima questione e cioè se possa ammettersi; ora positivamente, nulla lo vieta; razionalmente, esso è contro le prescrizioni del diritto delle genti quando si effettui contro città aperte, cioè dal punto di vista logistico non fortificate e luoghi analoghi, perchè in queste ipotesi, manca la condizione essenziale per concedere al nemico di usare un procedimento che non colpisce, anzi tutt'altro, la sola forza armata della difesa nazionale. Questo è il principio cui si ispira la « Dichiarazione di Bruxelles » ed il Manuale del Diritto Internazionale e che chiaramente apparisce informare il regolamento per il servizio in guerra del nostro esercito.

La seconda questione riguarda le garanzie formali da prescrivere

---

(1) Nella stessa monografia citata in nota a pag. 226 sull'*Assedio* il Contuzzi si occupa anche di questi argomenti.

per potervi far ricorso: e si fanno consistere in una preventiva intimazione all'autorità militare assediata di arrendersi sotto minaccia di iniziare il bombardamento, lasciando un congruo termine per la risposta: e questa condizione rispecchia i motivi di alta utilità pubblica generale per quel riguardo che si deve alla conservazione delle vite e dei beni dei pacifici, onde essa si verificherà in tutti quei casi in cui la fortezza sia unita e formi un solo tutto coll'abitato, altrimenti il bombardamento si può iniziare immediatamente e rivolgersi su tutti i punti del luogo fortificato ad eccezione di quelli che in qualunque caso possedano lealmente il segno di neutralizzazione: anche queste regole sono riprodotte nelle fonti sopra citate, ma non sempre la pratica della guerra — la stessa franco-prussiana del 70-71 lo dimostra — vi si accorda.

L'epilogo giuridico dell'assedio è la « capitolazione », la quale è una convenzione diplomatica tra nemici con cui si stabiliscono i patti per la resa di una piazza o di un esercito: in stretto senso, avviene tra il comandante della piazza ed il capo delle truppe assedianti. Come atto in sè può avere una duplice considerazione: nel diritto internazionale, siccome si verifica tra due Stati od i loro rappresentanti; nel diritto militare speciale di ciascun paese, in quanto coinvolge particolari o gravissime responsabilità in chi lo compie; le quali consistono nel danno effettivo e morale della perdita di territorio, di forza, di mezzi e beni materiali avvenuta colla resa, dello avvilimento nello spirito delle truppe e della popolazione, e nella compromissione che può derivarne a tutta la difesa del paese. — Il regolamento italiano (art. 1153) disponendo sulle forme, presuppone la sua necessità ed i modi di constatarla, di cui diremo appresso; una sospensione nelle ostilità materiali per la trattativa, e prescrive che la offerta fattane non importa in alcuna guisa l'accettazione da parte dello stesso assediante (art. 1154). L'atto rientra nell'esercizio delle facoltà che sono implicite nelle attribuzioni del comandante di piazza e può compiersi senza alcun *mandato speciale* per parte del suo Governo: le pattuizioni (*pacta*, onde la denominazione) avranno un contenuto limitato allo stretto necessario, salvo la ratifica, ove sia conveniente, del potere sovrano: la stipulazione avviene mediante *parlamentario* delegato dalle parti e posto sotto le immunità del diritto delle genti, colle forme e garanzie degli atti diplomatici. — La convenzione contiene i *pacta deditionis* e circa le truppe, per le quali si stabilisce l'uscita dal luogo investito, con o senza onore dell'armi, e successiva prigionia di guerra, e circa le cose e gli obblighi del subentrante. Non è lecita alcuna convenzione che tocchi il principio della sovranità di Stato, è quindi nulla la clausola inclusavi, per es. sull'annessione territoriale al vincitore del luogo arreso: considerato l'effetto delle convenzioni la resa può

essere « a discrezione » il che vuol dire colla semplice osservanza del *diritto di guerra*, o in forma più o meno garantita e decorosa: comunque i Governi sono tenuti a darvi esecuzione ed osservanza (v. Regol. ital., art. 945 a 956).

Dall'altro aspetto e cioè delle responsabilità personali di chi le stipula, la capitolazione può formare oggetto di rapporti nel diritto penale e disciplinare, i quali, colla scorta del Vico (1) che illustrò anche questo punto, riassumeremo nelle seguenti considerazioni. E cioè di applicabilità anzitutto delle sanzioni in esame si deve parlare in ogni caso di resa al nemico onde è compreso in essa pure il caso che quella avvenga oltre che a belligerante straniero, a forze nazionali insorte: diversa regola secondo il Codice militare vigente vale però a seconda che la resa si verifica nell'una o nell'altra delle seguenti ipotesi: cioè di dedizione di luogo fortificato chiuso od in campagna aperta. — Il carattere della figura di « resa in luogo fortificato e chiuso » è questo: l'impossibilità della resistenza da contrapporre al fatto dell'investimento; ora tale impossibilità è acquisita e conferisce liceità all'atto, qualora sia dichiarata debitamente da un Consiglio di guerra espressamente costituito e deliberante sull'iniziativa del comandante di piazza. Mancando tale conforme avviso, la resa è reato volontario; come è sempre ritenuta nell'altra ipotesi: essa poi può ritenersi altresì reato colposo; e questa sua qualifica deve esprimersi dalla dimostrata connessità tra la negligenza e la resa stessa: onde il giudice di merito dovrà indagare se quella sia stata tale in ordine alle disposizioni sulla condotta in guerra.

E poichè la resa causa un danno irreparabile allo Stato e rende ultronea la destinazione data alle truppe ed al comandante di esse che ne sono il soggetto, esiste una presunzione *juris* in odio a quest'ultimo; onde « il comandante che cederà una fortezza o che in aperta cam- « pagna avrà con grave danno dell'esercito o parte di esso ceduto al « nemico..... », comunque e sempre, sarà sottoposto al giudizio di un tribunale militare a norma del regolamento di guerra, onde questo delibi se la resa sia avvenuta: 1° senza grave danno dell'esercito; 2° dopo compiuto tutto quanto era possibile seguendo le leggi dell'onor militare; indipendentemente dallo attribuirgli la specifica responsabilità penale, che potesse da tale esame scaturire od accertarsi.

È implicito che lo stato d'assedio militare in cui si trovano il luogo e la popolazione in esso abitante quando è effettivamente stretta dal nemico, non è confondibile con quello « stato d'assedio fittizio », che accompagna l'occupazione, per misura di sicurezza, dallo Stato straniero fatta del paese conquistato ed alla quale accennammo nel n. 285.

(1) *Digesto Italiano*, vol. VI, p. 1ª, alla stessa voce.

300. — Qualunque sia la specie degli atti compiuti in guerra, il loro residuo ordinario è il danno; è una diminuzione di ricchezza, per molte guise verificantesi e per diverse cause, la quale colpisce e il patrimonio generale dello Stato e quello dei suoi singoli appartenenti: onde è prezzo dell'opera chiederci quale regolamento è fatto nella pratica del diritto all'ipotesi del danno di guerra (1).

La nozione ora data sarebbe però forse troppo larga per la considerazione positiva che vogliamo farne e d'altronde il regolamento giuridico del rapporto di danno tra gli Stati manca tuttora di norme certe e di vera e propria tutela; per lo più si risolve nella stipulazione diplomatica di un'indennità di guerra la quale ha duplice carattere di risarcimento e di repressione e la cui liquidazione è importantissima quando si abbia mutamento di sovranità nelle posizioni territoriali, già teatro della guerra. Laddove vogliamo ora esaminare sotto la denominazione di « danno di guerra » in senso stretto, la minorazione economica della proprietà privata dei cittadini appartenenti agli Stati belligeranti e ci faremo la questione se questo danno possa pretendere ad un'*azione* di diritto per il proprio risarcimento; questione tanto più importante, quanto più gravi sono i pericoli e più larghi nell'impiego dei mezzi odierni di combattimento.

Il quesito ha un lato storico e uno giuridico: e diremo di ciascuno alcune delle cose più salienti.

Storicamente, la disciplina di questo rapporto è rimasta affatto negativa; gli antichi, i Romani stessi, non potevano conoscerla, perchè solevano sottoporre alla necessità di Stato, il diritto e gli interessi privati (*salus publica, suprema lex*): nelle monarchie giù attraverso i secoli fino alla Rivoluzione francese, tanto meno; la sovranità è eminentemente patrimoniale, i diritti dei privati godono del beneplacito di essa; colla Rivoluzione il principio di risarcire il danno e le perdite dei cittadini si fa strada, ma non ha applicazione positiva, per la stessa specie e frequenza delle guerre che si conducono.

L'art. 1044 del Codice civ. austriaco contiene una disposizione, ma essa è di tal natura da rimettere all'autorità politica esclusivamente la facoltà di farvi ricorso: leggi speciali fecero la Francia e l'Impero Germanico a seguito della guerra 1870-71.

(1) Bibliografia: CORSI A. *L'occupazione militare in tempo di guerra*, ecc.: BERENGA. *Responsabilità dello Stato nei danni di guerra*. Lanciano, 1887; MOGLIAZZA, *Del risarcimento*, ecc., Roma 1876; GABBA. Sulle *Questioni di diritto civile*, pag. 363; MANTELLINI: *Stato e Codice civile*, III, 212; GIRIODI L. M. « *Danno di guerra* » in *Digesto Ital.*, IX, p. 1ª oltre i trattati generali: Grozio, Puffendorf, Vattel, Wheaton, Fiore, ecc. Si hanno pure parecchi articoli nei periodici, concernenti il dibattito tra le provincie Veneto Lombardo, ecc. per il conguaglio o regolamento dei danni di guerra.

Scientificamente, le cose non ebbero miglior fortuna: le opinioni dei maggiori autori furono discordi; raramente favorevoli: il Grozio ammette che sia questo un caso di equità; diversamente pensa il Puffendorf il quale pare ne faccia una regola obbligatoria; ma è il Vattel il giureconsulto la cui opinione, ad avviso del Giriodi che riassume la questione nella sua monografia, è fondamentale: egli « distingue tra « i guasti recati dallo Stato e quelli recati dai nemici e tra i danni « recati con premeditazione e quelli recati per necessità presenti ed « ineluttabili. Per la prima specie di danni ritiene ch l'indennizzo « sia di *stretto diritto* e per ciò per esso competerà l'azione al dan- « neggiato; invece della seconda la considera come infortunio, come « caso di forza maggiore, per il quale se incombe allo Stato un dovere « morale di assistenza, di soccorso, non ispetta però al danneggiato « alcun *diritto giuridico* e quindi neppure alcuna *azione* ». Altri scrittori, l'Ahrens ed il Comte, sostennero la risarcibilità obbligatoria; dice bene il Giriodi che il principio segue le vicende della libertà politica e si allarga con essa. — Nella giurisprudenza neppure le voci sono concordi: o si ammette colla stessa distinzione e col regolamento formulato dal Vattel la risarcibilità, come nella sentenza della Corte di Venezia 30 marzo 1877 o la si nega e si ammette la sola possibilità di aver un risarcimento in via graziosa od amministrativa come potrebbe apparire dalla sentenza della Cassazione romana 25 giugno 1881, oppure si ammette la risarcibilità in quei casi in cui le opere fatte in previsione e preparazione della difesa nuocciano al privato, riguardandole come provvedimenti di espropriazione per causa di pubblica utilità (sentenza Cassazione 10 maggio 1893) od infine, si dichiara che i danni prodotti dalla violenza delle armi nella « guerra guerreggiata » non producono azione giudiziaria contro il belligerante e questi possa concedere un soccorso che sarà naturalmente chiesto nelle vie amministrative, ma che invece soltanto compete all'autorità giudiziaria conoscere del danno per le requisizioni militari abbandonate dal nemico ed apprese dall'esercito nazionale (Cassazione Romana, 22 febbraio 1893).

Il Giriodi, col conforto di questi precedenti storici, scientifici e giurisprudenziali, propone quindi la seguente teoria la quale ci pare sotto ogni riguardo accettevole e nei cui fondamenti concordano l'Orlando, il Mantellini, il Gabba, il Contuzzi, ecc., e tutti quelli che in fondo, come essi, seguono il criterio di Vattel: si distinguano cioè i danni: 1° in senso oggettivo e si diranno positivi quelli che cadono sulle persone e sulle cose (danno emergente), negativi, sui traffici e sui profitti (lucro cessante); 2° in senso soggettivo, se causati cioè dal nemico o dalle forze nazionali; 3° per riguardo al loro motivo, e cioè se per atto delle autorità e per necessità delle operazioni o per malvagità dei

privati; 4° nel senso volontario od involontario: inoltre si tenga conto che nello Stato esiste una capacità ed attività politica o di sovranità ed una civile o di gestione nella quale essa *utitur jure privatorum.*

Ciò posto la guerra rientra tra gli atti di sovranità e « *neminem laedit qui jure suo utitur* »: onde non si possono ritenere risarcibili i danni detti negativi, sia recati dallo Stato nazionale che, ed a maggior ragione, dallo straniero; quanto ai « positivi » ove essi siano « volontarî » e provengano da comando dell'autorità competente e da necessità di ordine pubblico generali, essi si possono comprendere nel concetto delle « espropriazioni per causa di pubblica utilità » e devono essere risarciti od indennizzati sopravvenuta la pace: se avvengono « involontariamente », si giudicheranno dovuti « a forza maggiore » e non saranno risarcibili — il Giorgi nel suo *Trattato delle obbligazioni*, ecc. non è però di quest'avviso —: finalmente i danni che emergono per motivo personale estraneo alla causa della guerra e senza deliberazione delle autorità, sono di pieno diritto risarcibili a qualunque esercito appartenga il loro autore. Ed in tutte queste ipotesi si presuppone la condizione di fatto preparatoria e preventiva alla conflagrazione diretta dei corpi armati: i danni causati dalla « guerra attuale » non dànno luogo ad alcun risarcimento. — Quanto al foro per esperire l'azione, il Giriodi sostiene anche in questo punto concordando cogli altri autori sopra citati, che nei casi precisati l'azione corrispondendo ad un diritto, il foro è l'ordinario, e si determina col criterio del « *locus rei sitae* ».

Il principio della tutela pel risarcimento per i danni di guerra è applicabile inoltre secondo lo spirito della legislazione italiana — e secondo altresì, pensiamo, la concezione giuridica dei « diritti dell'uomo », in quello delle regole tra le genti — anche allo straniero: non così secondo la pratica e la dottrina, giusta l'avviso del Fiore, quando essa si eserciti non colle forme della tutela giudiziaria, ma con quelle della difesa diplomatica, la quale nello stato della legislazione positiva in argomento, è frequentemente usata, sebbene sul terreno dei diritti civili non sia conforme alle norme regolatrici: e quando gli stranieri sono numerosi ed estesi i loro danni le Potenze interessate sogliono far ricorso alle *commissioni miste* di liquidazione.

Facendo da ultimo un'applicazione dei principî fin qui svolti con qualche esempio, diremo che sono risarcibili i danni provenienti al privato il cui immobile sia demolito per compiere lavori di miglioramento o preparazione nella difesa delle opere fortificate; se l'immobile invece colpito dagli obici scagliati dall'assediante su quelle per costringere i difensori alla resa, rovina, giusta l'opinione del Contuzzi e le regole, non sarà concessa alcuna azione giudiziaria: così poichè il danno recato per volontà personale, in occasione di guerra pur

flagrante e combattuta, senza relazione di causa con essa, come l'atto di saccheggio, di violenza personale, ecc. commesso dal militare, è illecito, è consentita una duplice difesa e cioè la repressione penale come di reato ed il risarcimento.

301. — β) Gli atti formalmente considerati con cui il belligerante entra in relazioni giuridiche e convenzionali col proprio avversario sono i seguenti:

1° il « salvacondotto » il quale è l'atto unilaterale con cui il comandante di una delle armate autorizza « una o più, individualmente « determinate, persone, ad attraversare il territorio occupato dal nemico, « dopo di avere accertato lo scopo pacifico del transito ». A questa condizione l'atto è efficace anche per l'avversario;

2° la « licenza » che è l'atto analogo al precedente, ma riguarda il transito delle cose e non delle persone, purchè non consistano in oggetti servibili all'uso della guerra;

3° la « salvaguardia » che è il documento emanato dai comandanti in capo delle armate belligeranti allo scopo di tutelare alcuni edifizi o locali destinati naturalmente a scopo pacifico, neutralizzandoli;

4° i cartelli, che sono patti speciali che hanno luogo fra i belligeranti, col mezzo dei parlamentari, e concernono cose prettamente attinenti alla guerra, come, per es., gli accordi intorno ai prigionieri;

5° le capitolazioni, di cui già discorremmo;

6° la tregua ed armistizio, i quali atti significano « una sospen- « sione di ostilità, con ritorno allo stato materiale e meccanico della « pace senza che quest'ultima sia conchiusa e quindi perseverando *di* « *diritto* lo stato di guerra, la quale può sempre ripigliarsi cessato « che sia l'armistizio ». Sono atti conclusi *ad referendum* dai capi militari con applicazione generale al teatro della guerra, per un tempo più o meno lungo ed anche brevissimo, durante il quale è obbligatoria l'astensione da quelle operazioni che « l'avversario avrebbe avuto inte- « resse d'impedire e potuto impedire se la tregua non fosse avvenuta »: in generale non si altera lo stato di fatto e di diritto che si aveva al momento della sua conclusione od almeno a quello in cui essa è stata notificata. Alla sua cessazione per scadenza, del termine o perchè questo non essendo fissato, il belligerante ha denunciato tale intenzione, le ostilità si riprendono allo stesso modo come se nessun fatto fosse intervenuto.

Finalmente, le autorità militari possono partecipare nella conclusione della pace, ma quest'atto ricade nell'esclusiva competenza del potere sovrano ed è regolato dal diritto diplomatico.

LIBRO QUARTO

DELLA TUTELA GIURIDICA

§ 34.

Analisi storica e positiva del concetto.

SOMMARIO. — 302. Nozione e genesi, in generale, del « diritto militare ». — 303. Fasi di evoluzione secondo Stein, del diritto militare prima della Rivoluzione francese. — 304. Il diritto militare dopo l'avvento delle libertà politiche. — 305. Analisi positiva. — 306. Teoria dell'unità e diversificazione della giurisdizione. — 307. Obbietto della tutela e competenza relativa, nelle forme.

302. — Lo studio dell'organizzazione ci ha mostrato l'esercito in quell'ordinamento dei suoi elementi ed organi che lo rendono capace di compiere la sua destinazione e di vincere il nemico; lo studio dell'attività ci ha appreso le specie delle azioni e della loro influenza sul mondo esterno coordinate a tali scopi: ora « esiste un diritto dell'esercito in « quanto si consideri lo stesso come un membro proprio della vita com« plessiva e coordinata dello Stato (Stein); ed il suo contenuto insiste « nella determinazione giuridica di quei rapporti in cui l'esercito, in « sè come ente, ed in ciascuna delle sue varie membra, sta rispetto « all'ordinamento giuridico dell'intero Stato » (STEIN, pag. 146 e segg.).

« Questo concetto pure così semplice, è il segno di una più alta civiltà, « in quanto il « diritto dell'esercito » è nello stato sociale e politico con« temporaneo considerato come porzione organica della vita giuridica « collettiva d'una nazione. Poichè è nella natura dell'esercito, che questo, « come organo nella sua azione di una sola volontà difficilmente si « sottometta negli altri riguardi ad un altro diritto positivo e centinaia « d'anni sono trascorsi nella storia mondiale prima che si potesse discor« rere di un diritto speciale dell'esercito. È una delle maggiori prove « della civiltà del nostro secolo che l'antica massima « sotto l'armi tac« ciono le leggi » non valga più per il soldato sotto le bandiere. Se noi « meravigliamo di quanto la scienza di guerra da una parte ha fatto

« intorno alla idoneità degli eserciti, non dobbiamo meno apprezzare « quanto la scienza giuridica dalla propria ha efficacemente operato in « questo campo. E il più alto perfezionamento dell'organizzazione mili- « tare riposerà ormai sul principio che il potere per effetto del quale « quest'ultima deve penetrare così addentro nella libertà cittadina ed « individuale, è riconosciuto dalla coscienza popolare non semplicemente « come cosa di fatto, ma come funzione necessaria ed organica della sua « vita giuridica » (*ibid.*).

Il regolamento della medesima giace in quelle forme di garanzia che noi chiamiamo *tutela giuridica*; il suo contenuto è determinabile con una doppia specie d'analisi: storica e positiva; quella anzi rappresenta metodicamente la genesi di questa, poichè — come scaturisce dalla bellissima pagina dello Stein, ora riprodotta — è dalla evoluzione attraverso i tempi e le regole politiche e sociali che sono loro proprie, che sorge e si matura la nozione moderna del diritto militare, nel senso di un complesso organico di principî i quali presiedono al conseguimento del fine difensivo, soggettivamente ed oggettivamente considerato, dello Stato, ma altresì in quello delle sue relazioni cogli altri sistemi del diritto collettivo.

303. — « È naturale che un diritto speciale può esistere soltanto « allora quando l'esercito si colloca come un ente autonomo tra popolo « e Stato »: le sue vicende si conformano a questo principio.

Quando nei tempi primitivi l'unità sociale e politica è un tutt'uno colla militare e come presso tutti i popoli indo-germanici l'obbligazione militare riposa sul diritto di residenza e di possesso fondiario, non v'è distinzione di sorta tra le regole del diritto. Però taluni elementi del diritto militare propriamente detto si hanno già, l'obbligo d'obbedienza e di fedeltà: « come quando il console che per sorte comanda alla legione « romana e si fa portare innanzi il fascio e le scuri tiene diritto di vita e « di morte sui suoi soldati; e come quando Clodoveo re dei Franchi « uccide coll'asta, innanzi alla fronte dell'esercito, il milite che gli « disubbidiva ».

È necessario che noi veniamo fino all'età in cui si stabilisce la permanenza degli eserciti per constatare la formazione di un diritto proprio. « L'esercito permanente è non solo estrinsecamente a cagion dell'arma « e delle sue foggie nel costume, non solo formalmente per l'obbedienza « alla volontà del duce supremo, ma anche intrinsecamente distinto dal « popolo. Di quanto procede la formazione dell'esercito permanente, di « altrettanto cresce la persuasione collettiva che esso è un corpo pro- « fessionale e che forma nel suo complesso uno stato proprio. Come « per l'ecclesiastico il servizio di Dio, come allo studioso la scienza, al « cittadino ed all'agricoltore il guadagno, così per il soldato è vocazione

« della vita portar le armi. E come ogni altro « stato » si forma sul « fondamento della sua professione un sistema di vita giuridica propria, « così anche l'esercito. Questo diritto esprime per l'esercito come per « ogni altro « stato » la natura speciale delle sue funzioni in principî « giuridici, non valevoli per tutti, ma soltanto per l'esercito cui sono « proprî e questo diritto esclusivamente militare che sta a lato del diritto « ecclesiastico, civile, feudale, a quello dello Stato, come una cerchia « di vita giuridica in sè racchiusa, è il diritto professionale, o di casta « militare ».

Ma pur esso non conserva sempre uguale espressione, e questa subisce vari momenti.

Dapprima il suo fondamento consiste « nell'indipendenza sua da ogni « altro diritto, particolarmente cioè nell'essenza della struttura castale « e corporatizia. La partecipazione all'esercito preclude assolutamente « la validità d'efficacia in ogni altro diritto, la mescolanza d'ogni altra « tutela giuridica; l'esercito ha per ogni obbietto il diritto ed il foro « da sè costituitisi. Questo « foro » già secondo gli antichi costumi ger- « manici era formato da colleghi di condizione, tenuto secondo le forme « dei giudizi popolari; con esenzione ed immunità pegli ufficiali ».

« Ma come l'istituzione dell'esercito permanente si generalizza, e « spariscono dal reclutamento di quello i servi territoriali, si muta quel- « l'ordinamento, almeno rispetto al soldato semplice; avviene della casta « militare come delle altre medioevali; essa si separa e scompone nelle « classi; gli ufficiali si mettono da sè e divengono la frazione predo- « minante entro la casta; essi si assumono esclusivamente la giuris- « dizione e divengono il « potere assoluto » dell'esercito: la privazione « dei diritti per l'uomo o soldato comune segna questa fase intermedia.

« La stessa barbarica durezza verso il semplice soldato genera la « ultima trasformazione, la quale nasce e dal sentimento della mancata « tutela di quello, e dall'infierire delle inclinazioni alla diserzione, e « dalla sopravveniente persuasione che soltanto la più pura disciplina « sia da una parte la condizione del progresso militare e dall'altra della « conservazione degli ordinamenti in masse per lo più rozze ». E questo era lo sviluppo del diritto militare speciale nei tempi conforme alle idee ed alle forme di organizzazione politica e sociale di essi; perchè il suo fondamento ed il suo concetto mutino, è mestieri d'una completa trasformazione anco di quelle.

304. — Sappiamo già come avvenga. « La Rivoluzione francese « formò l'esercito popolare: siccome era insieme popolo ed esercito, « così foro e diritto di quello dovevano essere foro e diritto di questo; « il diritto militare tornava così alle sue origini e il momento saliente « di questa trasformazione era segnato dalla applicazione del giudizio

« della « giurìa » anche alla tutela giuridica militare. Essa doveva bastare « fino a che la Francia non possedette i suoi nuovi codici; con questi « il diritto militare trovò il suo nuovo fondamento e fu nel riconoscimento del diritto e delle pene comuni per i cittadini come fondamento « del diritto punitivo militare e del principio della pubblica accusa come « base del processo penale militare ». Il diritto tedesco invece già conosceva la massima che non esiste diritto se non dalle leggi e però conforme a questa ed all'altra tradizione generale della secessione, cioè dal diritto collettivo del governo giuridico dell'esercito, nella legislazione dei popoli tedeschi si è sempre andata manifestando la tendenza di costituire un sistema di norme e di forme particolari all'esercito che attende tuttavia unità e correlazione al diritto collettivo nazionale, non ostante abbia organi della più elevata concezione dottrinale e della più vasta attività, forse perchè, come dice lo Stein, non è ancora così largamente divisa la coscienza dell'intima unità del diritto comunque manifestato e dell'esercito collo Stato, come sarebbe necessario.

Così nei popoli latini la nozione del diritto militare si è storicamente circoscritta e limitata. L'intima mescolanza delle classi, che socialmente rappresenta la condizione attuale della vita collettiva, accresciuta e sanzionata dall'introduzione del principio e del sistema del servizio personale obbligatorio, ha indotto nella coscienza pubblica e negli ordinamenti dello Stato la regola che la capacità giuridica del cittadino, pur sotto le armi per la prestazione della difesa nazionale, non soffra alterazioni limitative alla pienezza della sua estensione se non in quanto — come abbiamo già avuto campo di esporre nel precedente Libro — è richiesto dalla natura e dall'ufficio che è compiuto dall'esercito nello Stato. E però il « diritto » nel senso del complesso organico delle norme, il quale in un dato momento storico rappresenta la forma delle pretese e dei doveri che lo Stato, organo della società, riconosce nelle persone fisiche e giuridiche, si erige sul diritto militare speciale con attitudini di autonomia e d'integrità concettuale e positiva e pretende alla propria tutela.

Onde il discorso della « tutela giuridica » di cui stiamo per intrattenerci, ha un doppio esponente. Riguarda cioè o la tutela del diritto militare speciale, nel senso delle garanzie giurisdizionali che sono conferite agli istituti militari, non più per motivo di privilegio, ma nell'interesse della funzione di Stato che essi esercitano; oppure la tutela del diritto generale, nel senso della validità ed influenza delle norme che nell'ordinamento di ciascuno Stato sono apposte in difesa dei diritti e dello Stato stesso e dei suoi cittadini.

305. — In questa guisa l'analisi storica ci ha fatto pervenire metodicamente a quella del diritto positivo.

Ora nel senso positivo la tutela giuridica militare ha il medesimo significato che nello storico: noi non possiamo concepire alcun atto di tutela del diritto indipendentemente dalla condizione di fatto che l'accompagna, del reclamo o dell'azione cioè comunque messi in effetto avverso a determinati principî od istituti da parte di un soggetto capace di diritti, in altre parole, non diversamente che mediante la giurisdizione. E nello Stato moderno, « il quale ha rimosso tutti i frazionamenti di sovranità », che già afflissero la costituzione politico-sociale di altri tempi, i soggetti capaci di diritto che possono trovarsi direttamente di fronte nel conflitto sono, in sostanza, l'individuo da una parte e la pubblica amministrazione, in rappresentanza per determinati fini, dello Stato stesso, dall'altra: la giurisdizione si asside arbitra per la pronuncia del diritto.

Il diritto amministrativo generale svolge a questo punto il grande quesito della determinazione cioè del potere cui spetta la giurisdizione ed il diritto amministrativo comparato collega alle varie soluzioni gli ordinamenti speciali: questo è terreno affatto vietato alle nostre indagini per cui occorrebbe ben diversa preparazione ed autorità; basterà pertanto, e conforme all'indole di questo studio, che noi prendiamo le risultanze positive della ricerca scientifica e colleghiamo con esse le materie speciali di cui dobbiamo fare l'esposizione.

306. — « Nella nozione organica di Stato sta implicita una « conseguenza, la quale del resto sarebbe ad evidenza provata dalla « semplice osservazione: in primo luogo, che nello Stato si distin- « guono *funzioni* diverse; in secondo luogo che l'esercizio di tali « funzioni viene distribuendosi fra organi diversi: ora se di esse si « prendono a considerare quelle grandi manifestazioni diverse dell'atti- « vità dello Stato le quali non possono mancare senza che ne venga « meno la vita » noi potremo avere delle categorie sicure di funzioni e di ordini e costituirne il sistema in « poteri dello Stato ». « Così « è necessario che in uno Stato si riscontri una funzione tendente « alla dichiarazione di quelle norme giuridiche che debbono regolare « i rapporti pubblici e privati » e quindi l'esercizio della giurisdizione presuppone un organismo unitario ed esclusivo destinato a praticarla: ed il quale si distingue e da quello che è meramente *legislativo*, nel senso che non può fare la legge, ma deve applicarla come esiste, e ciò stesso, non già emanando norme generali, ma risolvendo un caso particolare sottoposto al suo esame; e dall'*esecutivo*, in quanto questo pure emana entro i suoi limiti provvedimenti di carattere generale e meglio ancora esercita iniziative ed attività le quali ricadono sotto la sindacabilità e la responsabilità propria e dello stesso organismo giudiziario.

Onde nel sistema ideale del diritto ed in quello concreto dell'ordi-

namento italiano, la giurisdizione è unica ed è affidata al potere giudiziario: e ciò è conforme altresì al principio, che comunque costituita, la funzione è logicamente unica in sè stessa.

Però se unica è la giurisdizione, non è unico l'organo che la esercita effettivamente, nè occorrebbe che lo fosse per non violare il principio: il principio infatti rimane integro, in quanto, come acutamente osserva e dimostra l'Orlando, « per il diritto pubblico l'interna « autonomia dell'autorità dello Stato si traduce e si afferma nell'unità « di giurisdizione. Per motivi di convenienza si potrà e si dovrà « l'esercizio di questa giurisdizione suddividere, ma la fonte resterà « unica come unica sarà l'attività di quel potere dello Stato che ne « sarà investito » : e gli organi non direttamente pertinenti nel senso formale, ad esso, che pure ne esercitino una porzione, si intenderanno nondimeno che facciano in quel momento parte dello stesso potere giudiziario e se la loro giurisdizione ha una qualifica particolare questa si riterrà « come dichiarazione di una materia speciale cui la giuris« dizione si applica e non come la dichiarazione di un diritto stretta« mente compreso fra i poteri dell'amministrazione pubblica » cui si ha riguardo.

E perciò la giurisdizione di Stato pur rimanendo in sè medesima unitaria e con ciò obbedendo al criterio informatore della stessa organizzazione moderna, la quale si fonda sull'eguaglianza di diritto di tutte le classi, ammette la possibilità di esistenza di più fori, non solo per le materie, il che significa sostanzialmente una diversificazione di forme, ma anche per gli organi, non appena i rapporti in esame ed in giudizio siano di tal natura che abbisognino di sottoposizione a magistrature idonee, per attitudini particolari, al loro giusto apprezzamento.

Applicando questi principî al tema del diritto militare, noi potremo adunque affermare che in un sistema razionale di diritto la giurisdizione sopra di esso appartiene alla giurisdizione generale dello Stato — e perciò noi ammettiamo agevolmente che in teoria non possa esservi altro e distinto regolatore supremo del diritto all'infuori di quello che ogni Stato costituisce al sommo della sua gerarchia giudiziaria, e che un organismo di tale genere per il diritto speciale militare non sia compatibile nell'economia del governo della giustizia — e solamente in via eccezionale, al foro speciale, per le materie ad esso debitamente attribuite.

307. — (1) Rimane ora che noi ricerchiamo quale sia la materia da sottoporre alla giurisdizione ordinaria od eccezionale per determi-

---

(1) In nessun altro luogo come nell'esame condotto nel precedente numero noi abbiamo risentito la gravezza della difficoltà di prendere dal diritto amministra-

nare in pari tempo l'obbietto ulteriore dell'esposizione nel senso cioè del contenuto della tutela giuridica militare.

A questo fine basterà che noi consideriamo i soggetti del diritto, già precedentemente determinati, come i titolari dei conflitti giuridici nello stato attuale dell'ordinamento politico e sociale: e cioè l'individuo e l'amministrazione dello Stato, nelle varie ipotesi della loro conflagrazione. — E però l'individuo può anzitutto colle sue azioni od ommissioni recare nocumento a quella, in quella guisa da perturbare gravemente il raggiungimento dei suoi fini e poichè questi appartengono ai sommi interessi pubblici, minacciare questi nel medesimo modo e tempo. In questo caso, conforme alle idee ed ai bisogni che caratterizzano ciascuna epoca e riproducono le sue tendenze morali e politiche, noi abbiamo nel sistema del diritto un fatto che è necessario ed urgente reprimere in senso successivo e preventivo, abbiamo il *reato* e i principî e le forme che riguardano il suo trattamento nel diritto penale e processuale penale.

Oppure la competizione dei diritti può non avere questo carattere, le pretese dell'individuo o dell'amministrazione possono accamparsi senza veruna minaccia per i grandi interessi pubblici e restringersi piuttosto ad un'antitesi di diritti o di interessi patrimoniali tra quei due ripetuti soggetti e in questo caso la giurisdizione ha un carattere e finalità diverse fondamentalmente dalla precedente.

Ora per l'una e per l'altra di queste categorie — piuttosto adombrate che descritte — noi possiamo riscontrare l'esistenza di speciali capitoli della tutela giuridica militare; perchè in ciascuna vi sono rapporti che esprimono un carattere ed una disciplina propria, la quale può essere analoga o meno a quella dei rapporti simili nelle grandi categorie della tutela generale del diritto ed è di questi temi che noi dobbiamo tosto e separatamente occuparci, dicendo prima di quelli che per organizzazione di forma e per materia più si assimilano al sistema ordinario del diritto: ed essi formano il contenuto di quella che noi diremo — al solo fine metodico — la tutela giuridica in senso proprio.

Vi sono però rapporti i quali furono altrove accennati ed esposti e non si possono attribuire alla tutela giuridica che in senso affatto improprio, perchè manca ad essi completamente il carattere giurisdizionale, ma che tuttavia qui richiameremo, e prima degli altri, non solo per bisogno di collegamento sistematico, ma altresì perchè, pur appartenendo per la loro parte maggiore e più spiccata ad un altro

tivo generale i principî necessari a determinare sistematicamente l'obbietto che ci occupa, laddove manca di essi in quello una ancora non confutata determinazione — e noi non potevamo in ciò entrare — nella dottrina e nella giurisprudenza.

ordine di funzioni, nullameno costituiscono il solo mezzo giuridico, per quanto raramente applicato nella sua pienezza e conformità alla destinazione, onde constatare e governare la corrispondenza al loro fine, delle grandi amministrazioni di Stato, ed in particolare di quella militare, difendendo così « il diritto » come organismo di norme e come espressione della volontà e dell'interesse di Stato.

§ 35.

Forme di tutela giuridica impropria.

Sommario. — 308. Fondamento. — 309. Suoi mezzi accidentali (interrogazione, interpellanza, inchiesta nelle Camere). — 310. Suoi mezzi giuridici permanenti (il bilancio in Parlamento). — 311. Osservazioni.

308. — Le forme di tutela giuridica impropria, cui vogliamo accennare, sono rappresentate teoricamente dal diritto di giudizio sull'amministrazione di Stato che, conforme all'ordinamento degli Stati costituzionali, compete alla rappresentanza nazionale; avvertiamo: « teoricamente » dal momento che nella pratica la funzione si compie con assai diverso criterio per la maggior parte dei casi, e troppo poco riguarda l'apprezzamento giuridico degli atti, da quella per mezzo dei suoi organi compiuti.

Il fondamento di questo principio riposa sul « bilancio militare ». « L'esercito, dice lo Stein, come ogni altra istituzione umana ha esi« genze in sè illimitate: poichè esso è la maggior forza dello Stato, « fino a che nella vita dello Stato non si è introdotta l'armonia tra i « suoi varî uffici e le organizzazioni, quello può dare ad esse carattere « di illimitata efficacia; il mezzo di generazione di quest'armonia fra « i diversi compiti dello Stato, è la costituzione. Perciò il fatto che « in tutti gli Stati non costituzionali l'esercito colle sue pretese minaccia « di diventare la rovina dello Stato, mentre la costituzionalità nel « suo sviluppamento genera rispetto all'esercito il principio del bilancio « militare, di cui l'essenza consiste nella fissazione della misura di « quanto lo Stato può materialmente fornire al suo esercito. E l'ammi« nistrazione dell'esercito ha, per contrario, il compito di conseguire « il maggior possibile risultato dalle assegnazioni fattele ». Non solo ma nè esse specificatamente, nè il loro complesso, nè tutta l'organizzazione può essere in alcuna guisa distratta da quello scopo generale o da quei fini particolari che per effetto del principio costituzionale,

la rappresentanza della nazione delibera, nella legislazione ordinaria e cogli altri atti, di cui si vale, per esprimere la sua volontà e per mezzo dei quali il potere legislativo partecipa più o meno direttamente nell'amministrazione esecutiva dello Stato.

309. — I mezzi per l'esercizio di questa funzione possono distinguersi in due grandi gruppi; e cioè alcuni riguardano il suo adempimento con forme accidentali e saltuarie ed ha per obbietto qualunque materia anche mediatamente connessa al fatto economico; altri invece « assumono una maniera *giuridicamente e completamente* « ordinata ».

Appartengono al primo gruppo:

a) L'*interrogazione* e « nell'indole di questo diritto », il quale spetta a ciascun rappresentante politico nelle Camere, « sta di ottenere, « per mezzo di essa, da alcuno dei ministri una notizia che chiarisca « qualche dubbio o affermi le intenzioni del Governo in rapporto a « qualche questione »: nella miglior pratica essa non importa alcuna discussione — non così in Italia — e quindi nessuna pronuncia di giudizio.

b) L'*interpellanza* la quale è rivolta più propriamente a questo ultimo fine. « Scopo di essa non è solamente di chiedere spiegazioni « al ministro, ma altresì di sottoporre a discussione l'operato di esso, « qualora l'interpellante non si dichiari soddisfatto e di provocare il « giudizio della Camera per mezzo di una risoluzione (*ordine del giorno*) « che lo approvi o lo censuri. Le risoluzioni che seguono le interpel- « lanze hanno grave importanza nel meccanismo del governo parla- « mentare, poichè esse costituiscono uno dei mezzi principali con cui « la Camera può affermare o negare la sua fiducia nel Gabinetto. Un « voto di censura può quindi avere per effetto una crisi ministeriale » ed un mutamento di persone e di indirizzo nella somma del potere, tali da ricondurlo, almeno si presume, all'armonia colle aspirazioni della coscienza popolare: in altre parole rimettere l'armonia tra il diritto attuato ed il diritto naturalmente nascente dalla società.

c) L'*inchiesta* il diritto alla quale compete alla rappresentanza o per norma scritta o per consuetudine — come da noi — e corrisponde ad una delle maniere principali con cui quella esercita la sua funzione di difesa del diritto. « Per mezzo dell'inchiesta, il Parlamento si mette « in grado di assumere direttamente, e cioè per mezzo di una Com- « missione composta di proprî membri, quelle informazioni che crede « opportune per un obbietto determinato »: in particolare, con riguardo all'oggetto nostro, circa l'andamento del servizio nel suo complesso o in alcuna delle sue parti, od in alcuni momenti della sua attuazione — per es., per citare un esempio recentissimo si ventilò l'inchiesta dei

Comuni e dei Lords sulla condotta dell'amministrazione militare inglese nella guerra anglo-boera.

Questi mezzi non hanno evidentemente nessun carattere proprio degli atti di giudicatura o giurisdizione come dir si voglia: mancano principalmente di alcuna forma che corrisponda in una guisa qualunque alla *provocatio in jus* che è di quella un elemento essenziale. Nondimeno giovano alla difesa del diritto ed al suo mantenimento e possono, ed in ciò è il loro collegamento metodico più evidente, costituire la fase iniziale e preparatoria della tutela giuridica in senso proprio.

310. — Appartiene al secondo gruppo la deliberazione annuale del *bilancio*.

« Il bilancio è istituito allo scopo di rappresentare fedelmente anno « per anno tutta la situazione economica dello Stato: da un lato i red- « diti, secondo le loro varie parti, dall'altro le spese, secondo i varî « servizi pubblici cui son destinate. L'esame, la discussione e l'appro- « vazione di esso da parte del Parlamento permettono dunque un'ispe- « zione completa e periodica del modo con cui si impiegano gli averi « finanziarî dei cittadini ». — È ammessa la possibilità del rifiuto di approvazione del bilancio e questo atto di una suprema gravità è destinato a colpire direttamente ed irrimediabilmente il Governo in caso di dissidio tra esso e la rappresentanza popolare e qualora si restringesse al solo bilancio della amministrazione militare, il capo di questa, quando lo svolgimento della sua azione, secondo il giudizio delle Camere, contrasti o rechi nocumento alla preparazione od all'attività militare. — Il mezzo pertanto — e per la sua origine, e per il modo di sua estrinsecazione e per l'obbiettivo che può avere — è essenzialmente politico.

311. — Altrove dîcemmo delle forme di controllo e di riscontro che l'amministrazione pone a sè medesima per assicurarsi, riguardo alla attività dei suoi funzionari, della piena corrispondenza di essa al suo bisogno ed allo scopo che singolarmente ad essi prescrive.

Vale anche per questo riguardo l'osservazione fatta poco sopra: sono mezzi e forme di procedimento queste le quali possono pervenire a determinazioni che appartengono alla tutela giuridica, ma prese in sè e circoscritte nel loro funzionamento a quanto è in via ordinaria per esse stabilito, giacciono in tutt'altra parte del sistema e qui si richiamano per solo senso di coordinamento della dottrina.

§ 36.

Forme di tutela giuridica propria.

312. — È ovvio che i rapporti giuridici i quali ora noi stiamo per considerare, dal punto di vista della loro difesa giurisdizionale, si verificano e si svolgono tra l'amministrazione militare, come organo dello Stato pel fine difensivo assegnatole, e le persone fisiche: nessuno vorrà contestare che, in tema di ipotesi, non sono possibili in questo come in altri campi di esplicazione del diritto pubblico, rapporti e competizioni di diritto tra persone fisiche esclusivamente; onde la capacità giuridica speciale o, per meglio dire, quel complesso di pretese legittime che sono a ciascuna « parte » attribuibili, lo sono sempre in senso relativo ed in modo conforme ad una determinata condizione legislativa. Quindi tali rapporti non sono bensì per il loro contenuto *erga omnes*, ma ciò non toglie che nelle rispettive ipotesi, non siano, per effetto della loro sostanzialità positiva e normale, diritti veri e proprî e ripetibili dal solo soggetto rispetto al quale possono farsi valere, e cioè dall'amministrazione pubblica. E questa e non mai lo Stato, come bene avverte l'Orlando, è « parte » davanti alla giurisdizione e può esserlo, in quanto che « il diritto ipoteticamente vio-« lato presuppone sempre nel caso concreto un funzionario che di « quella violazione è autore »: ed in tal caso « per quel fatto antigiu-« ridico egli non poteva nè può esserne il rappresentante non potendo « ammettersi che il potere amministrativo, di cui è compito precipuo « conservare il diritto, possa violarlo e nel tempo stesso rimanere nella « propria orbita giuridica ».

313. — Ora quest'ipotesi è più facile a verificare di quello che dall'economia dei rapporti giuridici e sociali presenti si potrebbe argomentare: « lo Stato moderno mise direttamente l'individuo di fronte « all'amministrazione pubblica; la ragion politica e la ragion sociale « allargarono l'autorità della burocrazia vedendo in essa una garanzia « d'ordine ed il mezzo imprescindibile onde sopperire all'allargamento « sempre crescente dell'azione sociale dello Stato, mentre il sistema

« della collegialità, troppo lento e pesante, cedette il posto al principio « d'unità che permette un'azione amministrativa più pronta, più vigo- « rosa e più responsabile. Tuttavia di fronte a questo formidabile cre- « scere della potenza burocratica, il diritto del privato rimase senza « difesa, abbandonato alla giurisdizione di quel medesimo funzionario « a cui competeva l'azione e che poteva anche essere l'autore della « violazione del diritto che il privato lamentava ».

Al pericolo di gran confusione nei poteri e di danno irreparabile nei diritti, lo Stato provvide, creando una forma di giurisdizione che dirima le controversie in queste materie: e tale giurisdizione detta da prima del « contenzioso amministrativo » corrisponde da principio al criterio « di lasciare all'amministrazione la decisione delle controversie « contro lei dirette ». — Ma poscia un più illuminato senso di diritto pubblico ed una più giusta e severa comprensione delle funzioni di difesa giurisdizionale promuove l'affermazione del principio, già sopra nella teoria proposto, della giurisdizione unica; e tale è il sistema della legislazione italiana nelle contestazioni in via ordinaria, mentre in via eccezionale e per causa di materia alcune di quelle sono attribuite a fori o giurisdizioni speciali; laddove altri Stati per motivi giuridici o meglio, politici, preferiscono l'amministrazione giudice e parte in causa.

314. — Ciò posto, giova rispondere ora al quesito della determinazione cioè della competenza onde poter precisare l'esercizio effettivo della difesa giurisdizionale.

L'art. 2 della legge 20 marzo 1865 determina il criterio della competenza. « Alla giurisdizione ordinaria saranno devolute « tutte le cause « per contravvenzioni e tutte le materie nelle quali si faccia questione « di un diritto civile e politico, comunque vi possa essere interessata « la pubblica amministrazione e ancorchè siano emanati provvedimenti « del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa ». La menzione par- « ticolare che la legge fa delle cause per contravvenzione, premetten- « dola anzi al resto, non toglie che la dichiarazione vera del principio « sia nell'espressione con cui il potere giudiziario è reso competente « in tutte le materie « nelle quali si faccia questione di un diritto civile o « politico », malgrado che vi intervenga la pubblica amministrazione. Nè « la distinzione sulla specie del diritto ha efficacia alcuna di limita- « zione; « poichè per il legislatore è perfettamente indifferente il modo « onde questo diritto si qualifica » e con quella espressione esso intese piuttosto di accrescere la portata della sua dichiarazione, secondo l'avviso dominante dei commentatori.

Un limite essenziale è però imposto all'esercizio della giurisdizione ordinaria del magistrato quando il privato chiami in giudizio in luogo di un altro privato, la pubblica amministrazione e nasce « da quella parte

« dell'art. 4, che mentre dà facoltà al potere giudiziario di conoscere « dell'atto amministrativo, aggiunge però che questa cognizione procede « solo per quanto è « agli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto « dedotto in giudizio » e si completa con la disposizione dell'art. 5 che « impone all'autorità giudiziaria di « applicare gli atti amministrativi « in quanto conformi alle leggi ». E però l'autorità giudiziaria non può emettere alcuna dichiarazione generale od abrogazione perchè la sua funzione è *sempre* dichiarativa del diritto particolare, e rispetto a questo, secondo l'opinione dell'Orlando, chiunque siano le « parti in causa » « la sua sentenza ha piena forza coattiva ordinando così il *fare* « come il *non fare*: e nessuna nozione, in principio, giustifica una « eccezione a favore dell'amministrazione pubblica »: ed un'ingerenza illegittima nella sfera del potere esecutivo si avrebbe altresì « quando « l'autorità giudiziaria statuisse bensì su un caso *particolare*, ma la « risoluzione del quale è dipendente dalla facoltà potestativa dell'ammi- « nistrazione » (v. n. 215).

315. — Dai principî ora esposti emerge che « il criterio della « competenza si può riassumere nella seguente formola semplicissima: « ricercare se un cittadino possa accampare un *diritto*, la quale ultima « espressione va presa in antitesi a quella di interesse »: e questa differenziazione induce, secondo l'avviso dei più autorevoli scrittori del diritto amministrativo e la stessa nostra pratica, la distinzione organica nelle forme e nei mezzi della tutela.

Il diritto comune rifiuta la tutela giuridica di meri *interessi* e per esso le espressioni *diritto* ed *interesse* hanno un senso antitetico: non così nel diritto pubblico. « Certo il modo con cui un diritto del citta- « dino si fa valere, deve avere un contenuto completamente diverso « da quello con cui un semplice interesse. E una differenza essenziale « starebbe già in ciò, che in quest'ultimo caso, l'autorità giudiziaria « non avrebbe alcuna ragione di intervenire, non essendo più in « questione alcun *diritto* sul quale essa può e deve pronunciarsi. La « valutazione di un interesse privato non può farsi che dall'ammini- « strazione medesima, la quale sola può conoscere se e sino a qual « punto può tenerne conto nelle proprie determinazioni. A questo « concetto dell'ordinamento di una tutela degli interessi privati verso « l'azione amministrativa si è fatto rispondere l'espressione di giustizia « amministrativa. Lo statuire quindi sui reclami dei cittadini che « chiedono si tenga conto di alcun loro interesse resta nei poteri « discrezionali dell'amministrazione medesima. Più se nei rapporti « privati questa discrezione è *arbitraria*, nel senso che nulla obbliga « il privato a prendere in considerazione gli altrui interessi e a dar « conto delle ragioni per cui non crede di uniformare ad essi la propria

« condotta, nei rapporti di diritto amministrativo invece, questa indi-
« pendenza di giudizio è temperata da due considerazioni le quali
« sono di ordine strettamente giuridico. Così in primo luogo, anche
« in rapporto ai meri interessi, il diritto pubblico di uno Stato progre-
« dito può e deve statuire forme molteplici all'osservanza delle quali
« è l'amministrazione pubblica tenuta. È chiaro che in tal caso il
« privato ha *diritto* che i suoi interessi siano valutati con l'osservanza
« di quelle forme; e per via di una semplice applicazione dei principî
« avanti svolti, egli potrà tradurre in giudizio l'amministrazione quando
« la controversia riguardi appunto il concorso di quelle forme. Eppoi
« la *discrezione* di statuire sui privati interessi non deve considerarsi
« mai come un *arbitrio*. Difatti la libertà di valutazione da parte del
« potere esecutivo deve solo intendersi nel senso specifico e diretto
« in rapporto all'obbietto del reclamo; ma se si risale al principio
« generico, al fine proprio della pubblica amministrazione, si troverà
« in essa un vero obbligo *giuridico* di curare gli interessi dei singoli,
« pure accordandoli col bene della comunità » (ORLANDO).

316. — Come si attua la difesa giuridica dell'interesse privato? Secondo le legislazioni vigenti in una prima maniera rappresentata dal ricorso in via gerarchica. L'art. 3 della precitata legge del 1865 dispone: « Gli affari non compresi nell'articolo precedente (cioè le materie in « cui si faccia quistione di un diritto civile o politico) saranno attribuiti « alle autorità amministrative, le quali, ammesse le osservazioni e le « deduzioni in iscritto delle parti interessate, provvederanno con decreti « motivati, previo parere dei Consigli amministrativi che pei diversi « casi siano dalla legge stabiliti. Contro tali decreti che saranno iscritti « in calce del parere ugualmente motivato è ammesso il ricorso in « via gerarchica, in conformità delle leggi amministrative »: od alla persona del Re, capo supremo della gerarchia, giusta la disposizione al n. 4 dell'art. 12 della legge sul Consiglio di Stato. Ed in questo caso, per maggiore garanzia di un atto solenne ed attribuito a poteri irresponsabili è reso *obbligatorio* il preventivo parere del Consiglio di Stato, a sezioni riunite.

Senonchè si è riconosciuta la necessità del ricorso a forme di tutela che siano tali da offrire affidamento di migliori guarentigie e per sè e nell'economia di tutto l'ordinamento positivo. « La maniera « più semplice e più diretta per provvedere efficacemente alla tutela « degli interessi del privato è l'ordinamento di una giustizia ammi- « nistrativa che riproduca il vecchio contenzioso amministrativo abolito « ed a cui si darebbe per competenza il giudizio su qualsivoglia « fatto dell'autorità amministrativa contro cui non si possa giudizia- « riamente procedere ».

A questo obbiettivo, più o meno acconciamente e completamente raggiunto non è qui luogo a discutere, è ispirata la legislazione italiana che disciplina il giudizio amministrativo e lo dispone come mezzo di tutela in determinati casi. Tale ordinamento, per la parte che ha immediato tratto coll'esame che ci occupa, riposa sopra la legge del 31 marzo 1889 n. 5992 sul Consiglio di Stato, in quanto istituì in esso una quarta sezione, detta per l'appunto della giustizia amministrativa.

La giurisdizione generale di questa quarta sezione, è precisata negli art. 24 e 25 della legge relativa, « i quali stabiliscono che essa « si esercita su tutti i ricorsi « per incompetenza, per eccesso di « potere o per violazione di legge, contro atti e provvedimenti di « un'autorità amministrativa o di un corpo amministrativo deliberante « che abbia per oggetto un interesse di individui o di enti morali « giuridici, quando i ricorsi medesimi non siano di competenza dell'au- « torità giudiziaria, nè si tratti di materia spettante alla giurisdizione « ed alle attribuzioni contenziose di *corpi o collegi speciali*. La legge « stessa poi cerca di avvertire che in ogni caso il ricorso non è « ammesso quando si tratti di provvedimenti emanati dal governo « nell'esercizio del potere politico ed è ammesso solo per incompe- « tenza od eccesso di potere nelle controversie doganali o di *leva* « *militare* ». E però la competenza generale del foro amministrativo è ristretta ai casi di ricorso per incompetenza, ecesso di potere e violazione di legge: la competenza nel merito è di carattere solamente eccezionale e cioè in quei casi tassativi in cui la legge lo permette.

317. — Poste così le regole fondamentali per l'esercizio della difesa giurisdizionale dell'individuo di fronte alla amministrazione, veniamo ora con quella maggior brevità che ci è concessa dal fatto di aver premesso i principî, alla applicazione: e diciamo anzitutto che tale applicazione per competenza di materia avviene in via di esclusione.

E poichè appartengono alla giurisdizione di collegi speciali quelle materie che sono ad essi attribuite per autorità di legge, nell'ordinamento militare tali collegi speciali sono rappresentati anzitutto dalle commissioni di leva alle quali è attribuita una particolare competenza.

Infatti in materia di leva è attribuito alla competenza dei tribunali ordinari il decidere: 1° sulle contravvenzioni alle relative leggi, per le quali sia da applicarsi una pena; 2° sulle questioni di controversa cittadinanza, domicilio, figliazione od età, ed in questi casi è regola che l'autorità giudiziaria è competente a conoscere limitatamente per l'art. 14 della legge sul reclutamento del 17 agosto 1882 n. 956 di diritti contesi di figliazione nei soli ed esclusivi rapporti di famiglia, ma non è dato ad essa, anzi le è testualmente impedito dal § 447 reg. 27 agosto 1882 n. 969, dedurne conseguenza alcuna agli effetti

di leva, come ha pronunciato con sua sentenza 8 novembre 1889 la Suprema Corte di Cassazione, con giurisprudenza costantemente mantenuta ed ispirata ai precedenti. Ogni altra questione che non sia di mero « stato » sfugge alla cognizione dei tribunali ordinari e viene decisa dai Consigli di leva: quindi è che questi pronunciano decisioni sulla regolarità dell'estrazione dei numeri, sulle assegnazioni alle diverse categorie, sulle esenzioni e sulle surrogazioni; le quali materie formano argomento, secondo l'avviso già altrove annunziato, di veri e proprî diritti, ed appunto di quelli che il legislatore preferisce denominare « politici » in quanto l'obbligazione personale al servizio militare da rendersi allo Stato sussiste nei casi e nei limiti stabiliti nelle relative leggi, all'infuori di cui i cittadini godono della pienezza della libertà individuale. E però i Consigli di leva, secondo l'opinione che noi seguiamo, hanno fisionomia di vere giurisdizioni amministrative (1).

Dalle decisioni dei Consigli di leva è dato ricorso agli interessati, al Ministero, il quale assume in questi casi, sentito il parere di una Commissione suprema, nella quale hanno parte alti funzionari, funzioni giurisdizionali. La decisione del ministro è inappellabile salvo che per incompetenza od eccesso di potere, nei quali casi si può far ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato. Onde per il disposto del § 472 del reg. 2 luglio 1890 e per l'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato non è proponibile il ricorso per violazione di legge e con ciò il legislatore ha voluto conservare, per ragioni facili a comprendersi ed inerenti alla materia, in questo caso buona parte del principio che l'amministrazione sia giudice sopra sè stessa; salvaguardando precipuamente l'osservanza delle forme: onde in questi casi il ricorso avanti la giurisdizione amministrativa della IV Sezione si dà nei casi limitati in cui si violino le regole della competenza, sia perchè nessuna autorità dell'ordine amministrativo è competente (eccesso di potere nel senso originario), sia perchè è competente altra autorità amministrativa (incompetenza vera e propria) (2).

318. — Abbiamo detto altresì che la IV Sezione ha una competenza di giurisdizione in merito nei casi tassativi stabiliti dalle leggi: di quei casi che sono predisposti negli art. 25 della citata legge del 1899 e 21 della legge 1890 non è qui il luogo a discorrere, siccome non hanno tratto col tema. Sibbene una legge speciale, quella cioè già ricordata sulle servitù militari. testo unico del 16 Maggio 1900,

(1) Su questo ed altri punti di maggior interesse per la materia in esame v. Orlando, *Principî* e *Contenzioso amministrativo* in *Digesto Italiano*.

(2) V. Orlando, *Giustizia amministrativa* nel « Trattato di dirittto amministrativo italiano », Milano 1899, vol. III, pag. 896.

n. 401, nell'art. 28 dispone : « Il giudizio per i reclami relativi alle « limitazioni appartiene alla IV Sezione del Consiglio di Stato »: ed il ricorso non può non essere di merito se si abbia riguardo e alla locuzione del legislatore ed alla natura discrezionale dei provvedimenti e al precedente, secondo il quale la giurisdizione nel testo della precedente legge 19 ottobre 1859 era attribuita ai tribunali del Contenzioso amministrativo che nel Regno di Sardegna avevano sempre competenza di merito.

319. — Rimane ora a dire della maggior parte dei casi ed insieme di quelli che ricadono sotto la diretta influenza delle norme generali: non possiamo qui cercare una esemplificazione che esaurisca tutte le possibilità, ma conviene che noi procediamo per raggruppamenti di fatti e di norme.

E però ricordando le massime cui si informa il diritto positivo, potremo affermare che la giurisdizione amministrativa non può essere adita dal privato, qualunque sia il rapporto per effetto del quale egli si grava, per altro titolo che non sia l'incompetenza, l'eccesso di potere o la violazione di legge; cioè, per questioni *di legittimità* e non *di merito*; e « quella riguarda la competenza dell'autorità, le condizioni, « i limiti, le forme, onde per legge l'atto amministrativo è regolato; « la mancanza di essa dà luogo all'*incompetenza* o all'*eccesso* di potere « secondo che il funzionario mancava affatto delle attribuzioni neces- « sarie (incompetenza) oppure avendole, le oltrepassò o non ne osservò « le condizioni e le forme (eccesso) » o comunque nasce dall'inosservanza del procedimento per quell'atto dalla legge predisposto a titolo di guarentigia. — Così, per un dare esempio, si è formata nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, Sezione IV, la massima che i provvedimenti presi dalla autorità gerarchica per cause disciplinari in odio a militari di professione, i quali abbiano effetto sulla loro carriera, siano sindacabili innanzi a quel foro giurisdizionale per titolo di vizi di forma o per violazione di legge in qualunque modo o sulla costituzione dei giudizi disciplinari o sugli atti di questi per inosservanza delle forme. E semprechè si tratti di « interesse » nel privato laddove se giaccia in controversia un « diritto » tale azione si esplica davanti al magistrato ordinario.

320. — E di controversie di diritti, le quali abbiano relazione collo studio della scienza dell'esercito, non è difficile la verificazione ed esse possono concernere le grandi categorie di persone che coll'amministrazione militare hanno rapporto. Ed anzitutto gli *impiegati* di essa, considerati come individui e soggetti di diritto all'infuori ed indipendentemente dalla funzione gerarchica che essi esercitano.

Già altrove abbiamo enunciato il carattere particolare del rapporto

giuridico che si verifica nella prestazione del servizio professionale reso dal cittadino allo Stato nel pubblico impiego e seguendo la dottrina del Meucci e del Mortara (1) e quella dello stesso Orlando abbiamo detto che esso giace nella sfera del diritto pubblico: ad ogni modo l'impiegato ha verso lo Stato come doveri ben precisati, diritti certi ed incontestabili, tali sono il possesso dello *stato* e la pretesa a quegli assegnamenti di indole economica che rappresentano la controprestazione al suo servizio e il suo equivalente economico. Ora se la giurisprudenza ha affermato che alcuni atti delle autorità amministrative non sono sottoponibili al giudizio nè ordinario, nè eccezionale perchè il loro esame di merito ricade nell'esclusiva competenza fissata dalla legge al potere esecutivo, nondimeno la *legittimità* di essi è garantita dalla riconosciuta competenza di tali giurisdizioni e non appena si tratti di un *diritto* — e in casi di sanzioni disciplinari, o di promozioni, ecc.: di *diritto* non è certo possibile parlare — la competenza del magistrato si fa piena e l'amministrazione dello Stato può essere convenuta dinanzi ad esso allo stesso modo, per gli effetti patrimoniali, del privato qualunque; salvo che per sua natura, la quale si desume dalle sue stesse forme, quell'atto, come ebbe a ritenere per es. la IV Sezione del Consiglio di Stato a proposito del « collocamento in disponibilità » non sia da attribuirsi al « potere politico » (decisione 11 ottobre 1901). Così si ritenne, che l'azione in tema di indennità di guerra, da ultimo nella nota causa Eredi Serventi e Ministero della guerra (sentenza 18 marzo 1903), l'azione in tema di liquidazione di pensione per l'esercizio dei diritti speciali (sentenza Cassazione Roma 17 giugno 1902), l'azione di danno pei sotto-ufficiali i quali abbiano, per essere nelle condizioni precisate dalla legge, diritto ad un impiego (sentenza Tribunale Roma 5 maggio 1901), ecc., siano pertinenti alla competenza ordinaria.

Si avverta però che anche ammessa la competenza ordinaria, per l'art. 4 della legge sul contenzioso, i tribunali devono per necessità contenere la loro pronuncia in una dichiarazione mera del diritto, susseguita dalla condanna dell'amministrazione alla rifusione dei danni verso l'impiegato leso, la quale solitamente si limita al pagamento delle somme che gli sarebbero altrimenti spettate. Laddove la sentenza del magistrato non può sostituirsi negli ulteriori effetti che rimangono esclusivamente di competenza del potere esecutivo.

Un'altra specie di casi è rappresentata dalle eventualità di contestazione giudiziale tra la amministrazione militare di Stato e le per-

---

(1) V. MEUCCI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino 1892, 3ª ediz., pag 182 e segg.; MORTARA, *Comm. al Codice di proc. civ.*, vol. 1°, Milano 1901.

sone private che tengono verso di essa *appalti* o *forniture*. Gli atti in esame appartengono alla gestione vera e propria e come tali dovrebbero regolarsi secondo il diritto comune; ciò non ostante, ferma la competenza ordinaria, la natura peculiare dell'amministrazione contraente porta anche in questa materia qualche deroga alle norme generali: e tali sono le disposizioni dell'art. 8 e 9 della legge sul contenzioso amministrativo.

Finalmente il privato che non abbia relazioni giuridiche di alcuna sorta coll'amministrazione militare, ma che eventualmente si senta leso in un diritto proprio, può convenirla in giudizio davanti al magistrato ed in tale ipotesi nel silenzio della legge non si verifica alcuna mutazione o limitazione nei principî regolatori del diritto, purchè l'amministrazione non possa in tali casi eccepire le sue supreme necessità, le quali, in certi momenti, hanno l'efficacia giuridica della « forza maggiore » e travolgono la pretesa pur legittima del privato: e tali casi furono già da noi ventilati nello esame delle regole che concernono la disciplina del « danno di guerra » (v. n. 300).

§ 37.

Della tutela giuridica penale militare, in particolare.

SOMMARIO. — 321. Sotto quale riguardo si faccia questa esposizione. — 322. Caratteri della legge penale militare. — 323. Intorno al fondamento del concetto di « reato militare » secondo Stein. — 324. Secondo noi. — 325. La condizione personale come estremo della competenza e suoi limiti. — 326. Classificazione dei reati e loro categorie. — 327. Classificazione delle pene. — 328. Applicabilità della legge penale militare a persone non militari o a militari in particolare « stato ». — 329. Del procedimento penale militare e sua organizzazione. — 330. Del quesito dell'obbedienza militare.

321. — L'unità reale tra le manifestazioni giuridiche e sociali, vuole che a complemento dell'esposizione intorno alla tutela giuridica militare noi aggiungiamo agli altri temi precedentemente esaminati anche il presente: ed infatti il diritto penale militare per natura e per foro è la sola residua manifestazione che storicamente sopravvanzi del diritto già fatto proprio all'organizzazione ed alle persone che ad essa dànno rappresentanza positiva.

Però il carattere dell'esame dipende dall'economia generale dello studio e dell'argomento: per quanto risguardante manifestazioni speciali, per quanto, a causa di materia, conferente a determinazioni ben precisate e non estensibili, dell'attività dei soggetti di diritto, il fondo

della disciplina non può separarsi dalla più larga e sua naturale provincia del diritto penale ordinario; e però l'indagine è tutta propria di questo ed in questo tende anche per mutata attitudine dello stesso legislatore, a ritornare, se pur tuttavolta l'ordinamento in ciascuno Stato ha voluto formalmente staccarla.

Onde se per conformarci all'andamento di tutto questo studio — il quale, gioverà sempre ricordare, è per sua indole *elementare* — ci limiteremo all'enunciazione delle norme principali e più conferenti al carattere di istituti generali, non ci si potrà muovere rimprovero, perchè l'effetto è espressamente voluto e non potrebbe essere diversamente, per conservare l'armonia delle relazioni tra le discipline.

E d'altronde la condizione legislativa del nostro paese, in argomento — la quale sempre ci preoccupa perchè lo studio vuol essere pratico di conseguenze — è tutt'altro che pacifica ed indubbiamente le aspirazioni della coscienza pubblica e quelle stesse scientifiche in buona parte intendono ad una profonda mutazione, se non dei principî, piuttosto delle forme: il che nella materia è pur sempre importante cosa.

322. — « Non occorre affermare », si legge nella relazione Costa per la Commissione senatoria speciale sul progetto di Codice penale militare, presentato già nella tornata del 22 dicembre 1892, « perchè « è di intuitiva evidenza che altri sono i rapporti della vita civile, « altri sono quelli della vita militare. I militari sono bensì cittadini e « come tali per precetto statutario sono *eguali ad ogni altro cittadino* « *davanti alla legge e non possono essere distratti dai loro giudici* « *naturali:* ma la vita militare, e, diciamolo pure, il vincolo del giu- « ramento militare, creano speciali rapporti, speciali doveri, speciali « esigenze, fondati taluni nel diritto naturale, derivanti altri da mera « creazione politica, ma coordinati tutti alla suprema necessità della salute « e della grandezza della patria, che ripone ogni sua speranza nella « vigorosa compagine, nella salda disciplina, nello squisito sentimento « del dovere e dell'onore, che, dall'ultimo soldato al supremo coman- « dante, sono e debbono essere pregio indiscusso ed indiscutibile delle « forze di terra e di mare del nostro paese.

« A questi rapporti, a questi doveri, a queste esigenze della vita « militare è quindi naturale che rispondano ipotesi e sanzioni penali « le quali siano congrue nelle loro formole e proporzionate nella loro « intensità, all'ambiente nel quale si svolgono, che trae dalla forza e « dalle armi il suo carattere predominante, alla grave misura del sacri- « ficio imposto dai doveri dei quali debbono garantire l'adempimento, « al danno gravissimo talora irreparabile, che, quando siano violati, « può derivare. Può quindi ammettersi, ed è anzi a desiderarsi, che la « legge penale militare si fondi sugli stessi principî, si ispiri alle stesse

« norme, segua lo stesso metodo della legge penale comune e proceda
« quasi parallela con essa per un identico scopo finale, la giustizia:
« ma deve ad un tempo, facilmente comprendersi, come non possa
« venire con essa confusa in unico testo ancorchè accomodato e com-
« pletato con una speciale novella, giacchè le emende ed i complementi
« per corrispondere all'intento, sono così numerosi e complicati, da
« renderne non soltanto malagevole, ma impossibile l'attuazione.

« La legge penale militare abbia quindi il suo testo. Nè si tema
« di incorrere in questa guisa nella più grave delle censure, quella di
« diventare *legge eccezionale* o *statuto personale*. È *legge eccezionale*
« o civile o personale quella che ad identici rapporti giuridici applica
« precetti legislativi diversi da quelli che costituiscono il diritto comune.
« La legge penale militare è invece *legge speciale* che regola cioè, con
« particolari disposizioni innestate sul diritto comune e ad esso coor-
« dinate, un complesso di rapporti giuridici che sorgono da una con-
« dizione di cose speciale legalmente esistente: e che tale sia quello
« che si svolge nella famiglia militare, per l'indole sua, per i suoi
« scopi, per la sua missione, per l'intimità dei rapporti che derivano
« dalla vita comune, non è necessario dimostrare. È *statuto personale*
« quello che, considerando la persona come tale, ne regola con norme
« speciali i rapporti, sia con coloro che si trovano, sia con coloro che
« non si trovano nella stessa condizione giuridica. Ma statuto personale
« non può essere la legge penale, la quale traendo specialmente il suo
« fondamento giuridico dalla sovranità territoriale eccezionalmente pro-
« rogabile, anche ai termini del diritto comune, in determinate condi-
« zioni, oltre i confini dello Stato, è per indole sua eminentemente
« *obbiettiva*. Nè tale diventa quando sia speciale ai militari, giacchè
« essi ne sono bensì il *subbietto*, ma non l'*obbietto* il quale è rappre-
« sentato da quella serie di rapporti che sorge e non può sorgere,
« fuorchè nello svolgimento della vita militare, in una parola, dalle
« *istituzioni militari*. E questo è così vero che le leggi penali militari
« vigenti..... non colpiscono soltanto i militari, ma si estendono ben
« anco, talora, a cittadini che hanno particolari rapporti colla milizia
« o che trovansi in tali condizioni per le quali debbano necessaria-
« mente ritenersi assorbiti, sotto speciali punti di vista, dall'ambiente
« militare nel quale si trovano; per non parlare dello stato di guerra,
« nel quale, a certi effetti, il diritto penale militare assorge alla più
« ampia ed importante missione di diritto comune.

« La legge penale militare, quindi, ben lungi dall'essere legge di
« *eccezione*, è il diritto comune pei rapporti che sorgono dagli attriti
« della vita militare, come lo è la legge commerciale pei rapporti che
« sorgono dall'esercizio del commercio, come lo è la legge politica,

« civile e penale, che regge la marina mercantile, pei rapporti che « sorgono dall'esercizio della navigazione: contestarne la legittimità nel- « l'ordine costituzionale, equivarrebbe quindi a contestare l'evidenza ».

323. — Ciò posto, coll'affermare l'unità del diritto non si è risolta una grave questione la quale nasce dallo stesso esame delle leggi positive e corrisponde alle necessità di fatto cui le medesime intendono provvedere.

Le figure tipiche delle violazioni della legge penale comune sono: i delitti e le contravvenzioni; anche il diritto penale militare (v. art. 2, Cod. per l'esercito, art. 1 e 271 Cod. proc. mil.) possiede una distinzione formalmente analoga e parla di reati e di trasgressioni: ma l'analogia non oltrepassa il solo aspetto estrinseco; intrinsecamente la nozione giuridica ed il suo fondamento non coincidono e la figura può consistere diversamente nei due diversi regimi del diritto: onde la nozione del reato militare è specifica e la sua determinazione consiste, dato il suo carattere, nella stessa legge penale militare. — In altre parole, non è possibile creare un sistema del diritto penale militare all'infuori degli elementi speciali che lo formano e che stanno nella legge scritta: e perciò noi non seguiremo il criterio dello Stein e non cercheremo di ridurre ai suoi principî la classificazione dei reati.

Infatti la sua classificazione riposa sopra un punto di vista unilaterale: creare una distinzione tra l'obbedienza militare (*der militärische Gehorsam*) e la disciplina militare (*die militärische Discipline*) e ricongiungere a queste due forme un sistema di competenza e di punibilità, non ci pare possibile, quando quelle nozioni non siano, il che non è, precisate nelle stesse leggi informative, in una casistica determinata; e in tal caso la generalizzazione viene completamente a mancare: nè il reato militare è poi esclusivamente rivolto in odio a questi che se sono pure i più importanti fatti giuridici della vita militare, non sono tuttavia i soli nè quelli che possono esclusivamente interessare la tutela giuridica. Certamente, in ultima analisi tutte le violazioni della legge e delle altre forme obbligatorie si possono ricondurre al concetto di atti od ommissioni che feriscono il principio o dell'obbedienza o semplicemente della disciplina, ma tale classificazione pur rispondendo alla necessità psicologica dell'indagine abbandona quasi completamente il criterio obbiettivo che nella materia e per tradizione e per indole di questa, è generalmente seguìto ed al quale vogliamo ispirarci; applicando le nozioni dateci dallo Stein in un senso più ristretto ad alcune specie di casi solamente.

324. — Sappiamo già che la legge penale militare non deve essere, nè considerarsi come legge *eccezionale* diretta a regolare una condizione *personale*, ma rimanere strettamente entro i limiti imposti dalle

necessità obbiettive della milizia: quindi deve rispettare nel militare i diritti e i doveri del cittadino, quello in specie di non essere distratto dai suoi giudici naturali. « Se però la milizia è una istituzione organi- « camente diretta alla suprema difesa dello Stato; se ha una speciale « amministrazione a questo intento coordinata; se crea tra coloro che « si trovano raccolti sotto la bandiera una particolare condizione di « fatto, dalla quale emana una serie di rapporti che si sovrappongono « ed assorbono quelli che possono intercedere fra cittadino e cittadino, « o da essi differiscono, sia per la maggiore facilità colla quale offrono « materia alla delinquenza, sia per la maggiore intensità della viola- « zione dei diritti che offendono, deve pure ritenersi fuori di conte- « stazione che la legge penale militare debba estendersi fin dove giunge « la necessità di difendere le istituzioni militari non solo per sè stesse, « ma in tutti i rapporti che svolgendosi intorno ad esse, o ne traggono « la ragione di essere o conferiscono ad aggiungere forza, autorità, « prestigio alla compagine militare, ed a rafforzarla quindi in tutto ciò « che può cooperare al supremo intento che le istituzioni militari si « propongono ».

E però un sistema di Codice penale militare conprenderà tutte le figure di reato, in quanto si vogliono comprendere le ipotesi e le sanzioni penali che guarentiscono i diritti derivanti dai doveri della milizia, che toccano la compagine e la disciplina dell'esercito e tendono a frustrare lo scopo di questi istituti, rimanendone fuori quei reati strettamente comuni che, ancorchè commessi da militari, ricadono nella competenza dei tribunali penali ordinarî.

325. — Qui cade in acconcio una osservazione; dal momento che la competenza del foro militare o, per meglio dire, della legge penale militare, è strettamente connessa alla tutela giudiziaria dei fini e degli ordini militari ed è tale per la sua materia, occorre precisare altresì fino a qual punto nel tempo l'efficacia della giurisdizione si estenda, dacchè la medesima persona è militare e cittadino e la sua obbligazione idealmente lo perseguita durante una lunga parte della sua vita.

E questo quesito tratta e risolve il Vico nella sua monografia alla voce: *Congedo* nel *Digesto Italiano*, vol. 8°, parte 1ª. Vi sono delle sospensioni nell'effettiva prestazione del servizio militare le quali hanno diversa e differente efficacia: quella che i Romani chiamavano *commeatus* e noi diciamo « licenza » ed è costituita da una interruzione accidentale della ferma sotto le armi per brevi giorni e per causa affatto giuridica, non ha conseguenza di alcuna sorte: il militare in licenza si considera come momentaneamente assente e la sua obbligazione non gode limitazioni di sorta. Ma lo allontanamento può essere con carattere di permanenza e duraturo ed allora noi parliamo di « congedo » e questo,

dato il sistema altrove svolto (v. Libro II) del servizio obbligatorio personale, è o *illimitato* o *assoluto*: i Romani avevano la *missio,* che, come ricorda il menzionato autore, poteva dipendere da causa onorevole e riguardava il veterano, o casuaria, di qualunque specie, od ignominiosa, per fatti illeciti compiuti cioè da chi era colpito: e questa è forma altrimenti governata, ma sussistente tuttavia, come la cosa in sè, nel nostro stesso sistema e degli altri Stati.

Ora è necessario stabilire con precisione, dal punto di vista formale, quando si verifichi quella ipotesi il cui effetto è di sospendere e togliere la applicabilità della giurisdizione speciale: ed in mancanza di un testo di legge, ricorrendo col Vico ad alcune fonti mediate che raccolgono l'avviso del legislatore, può affermarsi che il passaggio allo stato di congedo illimitato si verifica per i militari di truppa all'atto della loro consegna alle autorità locali del domicilio, alla presentazione cioè di essi al sindaco del proprio Comune, per gli ufficiali alla data della notificazione del provvedimento: ed il passaggio allo stato di congedo assoluto, per i primi nel momento in cui essi entrano nel possesso materiale dell'atto di congedo, per gli altri colla notificazione, allo stesso modo. — È inutile avvisare che durante la decorrenza dello stato di congedo illimitato, il *richiamo* sotto le armi restituisce alla giurisdizione militare propriamente detta e che inoltre sono sempre possibili nell'applicazione alcune misure disciplinari le quali tendono per sè al fine costante della tutela giuridica militare, quello cioè di salvaguardare le esigenze supreme del servizio e dell'onore militare.

326. — Tornando ora alla classificazione dei reati noi diremo, prendendo a modello la proposta contenuta nella su menzionata Relazione Costa della Commissione senatoria, che i reati militari corrispondono scientificamente e positivamente alle categorie stesse dei reati analoghi previsti dalla legislazione penale comune. E queste categorie noi staremo ora per dare, tenendo conto delle disposizioni vigenti nel Codice per l'esercito e di alcune altre di quelle del Codice penale generale in quanto rappresentino le ipotesi più importanti e più facili a verificare.

Si possono avere pertanto:

I. — Reati contro lo Stato: a questi corrisponderanno i delitti contro i poteri sovrani ed in particolare contro la persona del capo dello Stato; i delitti che sono rivolti contro i supremi interessi della integrità e sicurezza della patria, alcuni dei quali stanno nella rubrica attuale del Codice per l'esercito, del *tradimento*; i delitti di carattere più spiccatamente militare come nelle ipotesi pur presentemente considerate dello spionaggio, dell'arruolamento a favore del nemico, della rivelazione ed abuso dei segreti militari, i quali attentano al

principio della fedeltà alla *bandiera*. Ipotesi nelle quali il concorso ed il concerto di più persone (in questo caso « cospirazione »), è circostanza al sommo grado aggravante.

II. — Reati contro il servizio militare, e sotto questo aspetto il militare può offendere i doveri che gli sono imposti dalla sua obbligazione: 1° o abusando dell'autorità della quale è investito; 2° o violando, in genere i doveri dell'ufficio che ha assunto di adempiere; 3° violando in ispecie, i doveri che gli incombono, coll'abbandono del comando, o del posto, o colla violazione della consegna; 4° o sottraendosi al servizio militare ed ai doveri che il servizio militare gli impone: *a*) colla diserzione; *b*) colla mancanza alla chiamata; *c*) colla mutilazione; 5° o recando danno al servizio militare mediante l'alienazione di effetti militari proprî o affidati alla sua custodia; ed il loro deterioramento rispetto alla servibilità: e questo è reato indipendentemente dalla considerazione dell'appartenenza degli stessi, come fatto che nuoce sempre e può in alcuni casi compromettere il successo delle operazioni o la loro sicurezza.

III. — Reati contro la disciplina militare, e questi comprendono le sanzioni dirette a conseguire ed a tutelare l'obbedienza del militare ed a punire fatti individuali o collettivi che siano commessi all'intento di sottrarsene: o a tutelare dalle minaccie, dalle ingiurie, dalle resistenze e dalle violenze militari, la sentinella o vedetta o la forza armata: o a tutelare il superiore nel grado o nel comando contro le insolenze, minaccie od ingiurie dell'inferiore: o a reprimere la speciale mancanza alla disciplina commessa mediante il duello in questo senso applicando le norme della legge penale ordinaria. Appartengono rispettivamente a queste specie: la disobbedienza, o la rivolta ed altresì possono considerarsi tali il concerto in atti di insubordinazione o di nocumento, in atti di reclamo o di proteste collettive, ecc.: l'attentato o la violenza sulle persone della forza armata incaricate di speciali funzioni, ecc.: l'insubordinazione, la minaccia o l'ingiuria al superiore, ecc.

IV. — Reati contro l'amministrazione militare, i quali rappresentano una prima categoria di fatti che per sè hanno nozioni identiche a quelle nei casi analoghi previsti nella legislazione penale ordinaria, e non sono reati militari che in quanto violano uno speciale rapporto giuridico militare formale. Sono reati contro l'amministrazione militare quelli che mirano alla speciale tutela di questa contro alcuni fatti i quali, per la materia cui si riferiscono, possono offendere sotto un punto di vista promiscuo, disciplinare ed economico, le istituzioni militari. Appartengono ad essi alcune specie di falsità commesse in atti, in sigilli od impronte, in certificati, dichiarazioni, attestati, licenze, ecc.: oppure l'abuso, con o senza fine di lucro, delle funzioni militari, nel

maneggio del denaro o nell'esercizio qualunque degli uffici stessi; oppure gli abusi e le frodi nelle somministrazioni militari, infine, l'incendio, il deterioramento di edifici, opere e cose militari, in quanto tutte queste forme rappresentano il mezzo di turbare i rapporti giuridici che racchiudono in sè interessi eminentemente militari.

V. — Reati contro l'amministrazione della giustizia militare: comunque si risolva la questione della giurisdizione speciale circa la formazione ed il procedimento del giudizio è certo che in misura maggiore o minore, a seconda dei casi e degli ordinamenti si possono avere reati i quali tendano a menomare l'esercizio della funzione giudiziaria o contestandone l'autorità o impedendo lo svolgimento dei suoi mezzi, o turbando le sue garanzie ed il suo prestigio. E però la legge penale intende alla sua difesa e formula alcune ipotesi di reato, il carattere delle quali è l'offesa alla giustizia penale militare commessa da militari e le quali riguardano o il rifiuto d'ufficio giudiziario, in quanto sia legalmente dovuto, o l'offesa alla verità davanti alla giustizia penale militare mediante la calunnia e la falsità; o l'offesa alla legge penale mediante la istigazione a delinquere o col favoreggiamento o colla procurata evasione; o coll'oltraggio al giudice.

VI. — Reati contro la persona dei militari: pur commessi, ed in ciò la legislazione vigente non concorda, in tempo di pace, in quanto conturbino gravemente lo spirito di fratellanza d'armi e nuocciano alla coscienza che deve ispirare tutta la pratica della vita militare, di essere cioè dedicata ad una missione di tutela del diritto od offendono perciò più gravemente per tale circostanza, la pace giuridica: tali reati però dovranno essere ristretti a quelle ipotesi che più impressionano la convivenza sociale militare, come l'omicidio e la lesione personale ed alcuni reati contro l'onore delle persone e la loro integrità (violenze carnali).

VII. — Reati contro la proprietà dei militari e dell' amministrazione militare, e cioè il furto, che può essere semplice o in diverso modo aggavato, la truffa, l'appropriazione indebita, la ricettazione, il danneggiamento, presi come ipotesi per sè stanti o relative alla circostanza del danno e valore della cosa, lo stato giuridico di essa, il ricorso avvenuto alla restituzione o risarcimento, ecc.

VIII. — I reati finora classificati prescindono dalla considerazione dello stato in cui gli organi militari agiscono, o per meglio dire fanno ipotesi che stanno autonomamente nel loro concetto e rispetto alle quali quella circostanza non ha per effetto la creazione del reato, quanto il suo aggravamento. Ora sonvi reati i quali non possono avvenire che in un determinato « stato » nel tempo o cioè fatti che diventano reati per essere compiuti in quel tempo in quanto violano leggi

speciali o convenzioni obbligatorie per lo Stato che solo allora hanno efficacia; parliamo dello « stato di guerra » e delle repressioni di carattere penale che in esso hanno luogo. Quali siano i caratteri giuridici di questo periodo, come si distingua, e le conseguenze che esso importa fu già detto altrove (v. n. 275-76): rimane ora da soggiungere anche a questo riguardo la classificazione.

Nello stato di guerra si possono avere figure speciali di reato nei seguenti casi: di resistenza e di violenza alle autorità comunque siano effettuate e da qualunque individuo, appartenente o no alla milizia e verso qualsiasi ufficiale pubblico; di saccheggio e di busca, atti conforme al diritto attuale delle genti e degli eserciti, affatto illeciti; di abuso nelle requisizioni, contribuzioni e prestazioni forzate, nell'abuso delle armi e degli stratagemmi di guerra; di violazione dei doveri verso persone inferme, ferite o morte sul campo di battaglia; di reati dei prigionieri di guerra in quanto questi manchino ai loro doveri di sottoposizione all' autorità di fatto dello Stato cui appartengono per ragion di vittoria militare o verso i medesimi per offesa alla persona, agli averi, all'onore, mediante il vilipendio, ecc.

327. — Esaurita così per sommi capi la classificazione dei reati, soccorre tosto quella dell'altro termine del diritto punitivo e cioè delle pene: e rispetto a queste, non meno e forse più ancora, attesa la sensibilità degli effetti assai più grave, è provata la necessità di un'armonia più piena che sia possibile, pur tenendo conto delle diverse esigenze, tra il sistema della punibilità in generale e quello della particolare predisposta dalle leggi penali militari. In ogni modo basterà qui accennare al contenuto positivo di quest'ultima e ad alcuni raffronti ed alla loro giustificazione.

« I vigenti Codici penali militari hanno due scale di pene: l'una « che, rendendo indegno il condannato di appartenere alla milizia, « pone al vertice la pena di morte col mezzo della fucilazione nella « schiena e passando attraverso ai lavori forzati a vita ed a tempo « da dieci a venti anni, alla reclusione ordinaria da tre a dieci ed alla « degradazione militare, si arresta alla destituzione; l'altra che, man- « tenendo al condannato la qualità di militare, parte dalla pena di « morte col mezzo della fucilazione nel petto, e per via della reclu- « sione militare da uno a venti anni, del carcere militare da due mesi « ad un anno, della dimissione e della rimozione, si arresta alla sospen- « sione dell'impiego ».

È facile rilevare da questo cenno che le pene militari hanno, allo stesso modo di quelle ordinarie, un contenuto e scopo etico e però sono, come i reati cui si irrogano, digradanti e non degradanti: e che altresì, è conseguenza logica del sistema del diritto punitivo la

prescrizione *juris et de jure* che talune offese alla legge morale e scritta generino tale indegnità da non consentire a chi ne è colpito l'ulteriore appartenenza allo Stato politico e sociale cui il medesimo ha recato sì grave danno ed insulto; laddove quando di indegnità non si tratti, ma semplicemente si sia violato per colpa, negligenza od altra causa non imputabile al deliberato disprezzo del diritto, l'allontanamento dall'ufficio — e si tratta esclusivamente di chi lo professa — rappresenti la conseguenza naturale e logica che toglie, in riparazione i vantaggi morali ed economici che da quello dipendono. Onde le pene, alcune delle quali, per lo stesso motivo, furono già annoverate nel discorso delle responsabilità disciplinari (v. Libro II, n. 181-201) — e non poteva essere altrimenti, perchè i fatti finiscono a confondersi nelle loro manifestazioni più lievi, in cui la trasgressione è la forma più tenue del reato — e che colpiscono il godimento dello « stato » sono per sè pene principali od accessorie (1) nella loro applicazione; nel senso cioè che vengono irrogate come effetto giuridico di una indegnità constatata e punita già col mezzo repressivo della libertà personale, oppure sono irrogate da sole, come pena in sè sufficiente e completa.

E proprio al sistema della penalità inoltre il ricorso alla graduazione, la quale nel Codice militare è formulata dallo stesso legislatore e comprende l'attenuazione così della specie o qualità della pena — sempre però, non occorre darne la ragione, nello stesso genere — come della sua durata, per l'apprezzamento delle circostanze particolari di ciascun reato o per l'applicazione di quei temperamenti già previsti e che corrispondono al bisogno stesso della giustizia, come, per es., nella ipotesi di determinata età, stato dell'animo, ecc.: — e la disciplina nel concorso dei reati e delle pene o di altre circostanze generiche di aggravamento.

328. — I reati e le pene finora descritti toccano i militari in effettivo servizio conforme alla regola enunciata nel precedente n. 325, nondimeno certe ipotesi di reato sono sempre possibili anche per i militari in congedo ed in particolar modo per l'ufficiale quando vesta la divisa o in causa del servizio prestato: tali sono le violenze sull'inferiore, le minaccie, ingiurie, ecc., ad un militare in servizio la resistenza alla forza armata, l'insubordinazione, l'abuso di distintivi, ecc. Ed ancora i reati e le pene militari possono estendersi anche a persona non appartenente alla milizia quando essa ponga in essere deter-

---

(1) Il Vico nel *Digesto Italiano* alle voci *Destituzione* e *Degradazione* si occupa non solo di queste pene, ma pone dei principî che possono servire di norma nel governo dei fatti giuridici analoghi, vol. IX, p. 2ª, pag. 690. Torino, Unione-Tip. Edit.

minati fatti che, date le circostanze, assumono carattere di reato — in tempo di guerra, circa incarichi speciali ed accidentali affidati dal comando delle truppe, per atto di contrabbando, ecc.; — o quando sia complice necessario o non necessario o correo, od istigatore o favoreggiatore, di speciali reati militari come la diserzione, l'insubordinazione, la rivolta, il tradimento, ecc. E in tali casi la regola, per ragione di connessità materiale e morale, della restrittività subisce opportune modificazioni.

329. — La tutela giuridica nella sua estrinsecazione formale si risolve nella determinazione del giudizio e del procedimento: ora la fortuna di essa è la medesima di quella che è propria del principio costituzionale dell'esercito; altra volta fu sinonimo del diritto di casta; oggi col sistema del servizio obbligatorio personale per tutti i cittadini, la nozione della giurisdizione rimane identica ed unica; se non lo è nella pratica, come avverte lo Stein, ciò dipende dal fatto che lo spirito dell'obbligatorietà non è penetrato completamente nella coscienza collettiva e la differenza tra esercito e popolazione in riserva è ancora troppo acerbamente sentita. Così l'organizzazione del giudizio militare si fonda generalmente sulla separazione del foro o del magistrato e per le persone e per la materia, non solo nei principî del diritto, ma eziandio nelle forme in cui è distinta e circoscritta, soltanto che la tendenza già pronunciatasi nelle leggi francesi dal 1791 al 1797 e successivamente estesasi alle stesse tradizioni giuridiche tedesche, è anche per questo lato eminentemente restrittiva. Inoltre è proprio nelle tradizione della libertà politica che « nessuno possa essere sottratto ai suoi giudici naturali » e però il magistrato militare è composto di militari, siccome quelli che possono più acconciamente e meglio valutare le trasgressioni della legge tutelatrice delle esigenze del servizio: e presso tutti gli Stati continentali il tribunale militare è costituito di ufficiali dei corpi armati tratti con determinate regole dalle circoscrizioni territoriali militari giudiziarie. Senonchè la identità estrinseca non cancella differenze di fondamento e di funzionalità assai importanti: il tribunale militare francese originariamente era un *giury* militare, nè diverso, a giudizio del medesimo Stein, è il carattere del « Consiglio di guerra » nel sistema attuale: questo carattere è comune all'istituzione di giudizi militari nostri per quanto le sue linee siano modificate sino a prendere una fisionomia che più lo avvicina alla giudicatura ordinaria: ed il motivo è questo: tali giudizi non lasciano luogo a « graduatorie di istanza « ma soltanto a revisione o cassazione ». Non « così nel giudizio militare tedesco: il suo concetto direttivo è che il « comandante militare è il *dominus litis*: egli convoca e dirige il « tribunale ed in conseguenza ogni corpo di truppa può costituirne « uno proprio, e si ha una differenziazione di giudizi superiori ed infe-

« riori (Kriegs - Spruch - Gerichten) la quale non è possibile nello « ordinamento francese » ed una conseguente graduazione di istanze e di gravami. Ed infatti non solo avviene questa sottoposizione al giudizio successivo dei diversi gradi, ma si richiede altresì la ratifica del comandante supremo, cioè del Sovrano, nel cui nome e non in quello della legge, si pronuncia il diritto: e questa suprema istanza ha una duplice efficacia, di tutelare il diritto e di controllare l'operato dell'auditoriato, sia per mezzo di un organo superiore gerarchico — l'auditoriato generale — sia mediante un corpo collegiale speciale che accomuna le funzioni di revisore del diritto e di sorvegliante amministrativo, come è il senato di giustizia: e questi sono i due tipi di ordinamento prussiano l'uno, l'austriaco l'altro, in cui lo Stein riassume le caratteristiche più salienti dell'ordinamento procedurale. — Laddove, secondo la legislazione francese, della quale del resto anche ultimamente si ventilava una radicale riforma a favore del magistrato unico, il giudizio di fatto è sempre inappellabile e l'accusatore pubblico, detto Commissario del Governo, è scelto volta a volta, per lo più tra gli ufficiali in congedo; il solo elemento permanente e con carattere di magistratura è il « *rapporteur* » ma esso è ufficiale d'istruzione; ed il Consiglio di revisione, il quale, si noti anche questo, non è una giurisdizione unica, bensì è un organo giudiziario territoriale, e ve ne sono 11 in tutto lo Stato, si limita nel suo sindacato all'accertamento delle forme procedurali obbligatorie e può esaminare sull' applicazione retta della disposizione penale invocata, cassando con o senza rinvio.

Nel sistema italiano che segue il tipo francese l'organo supremo della tutela del diritto è unico ed è il Tribunale Supremo di Guerra e Marina presso il quale l'avvocatura generale fiscale compie ufficio di Pubblico Ministero e di capo gerarchico del magistrato penale militare permanente presso i giudizi territoriali, e però per questi riguardi il tipo dell'ordinamento si può dire intermedio e di più le funzioni di istruttore non sono cumulate nel Pubblico Ministero, ma esercitate, a differenza di quasi tutti gli altri Stati, in cui, oltre al nome di uditore, si è preso dall'esempio tedesco anche il contenuto della funzione, da uno speciale ed autonomo ufficio — l'istruttore e le commissioni d'inchiesta — il quale deliba le risultanze del procedimento inquisitorio e rinvia al giudizio del tribunale militare; e questo è pubblico ed in contradditorio: rimane però all'avvocatura fiscale militare il carattere di organo amministrativo della giustizia, per l'esecuzione delle sentenze. È da aggiungere che con istrana anomalia il Tribunale Supremo è competente a pronunciarsi in sede amministrativa sulla consistênza e conformità secondo le leggi nella costituzione di rendita a favore dell'ufficiale che sta per contrarre matrimonio.

E però se una riforma si deve augurare all'ordinamento vigente, essa non dovrà trascurare la condizione acquisita ormai nella legislazione e nella giurisprudenza e, pur facendo ricorso, come è da sperare, alla giurisdizione unica di foro, ma speciale di materia, mantenga il giurì militare davanti od in concorso al giudice togato ed assicuri la tutela del diritto con un conveniente sistema di gravami.

330. — Prima di chiudere anche questo tema, soggiungiamo alcune cose (1) che valgano a sciogliere una riserva più volte fatta: e cioè precisiamo — se così è possibile in un tema che offre casistica piuttosto che norme — la nozione dell'*obbedienza* — ed *a contrariis* del *comando* — secondo le regole dateci dallo Stein: quesito della più alta importanza pratica e giuridica, come quello che tocca il centro vitale dell'ordinamento militare.

« L'obbedienza in servizio è il dovere incondizionato di riconoscere « la volontà degli organi comandanti, come l'espressione del più ele« vato governo militare e di eseguirla illimitatamente. L'obbligo « all'obbedienza assoluta in servizio presuppone in chi comanda il « possesso dei distintivi: poichè il distintivo è la prima ed essenziale « condizione in tutto l'ordinamento militare. La volontà poi degli « organi superiori rispetto agli inferiori gerarchicamente è l'« ordine » « se è espresso in confronto all'individuo; è il « comando » se di « un corpo di truppe. Il servizio, sopratutto sotto le armi, esige, e non « è necessario schiarimento alcuno, non solo, in generale che l'ordine « ed il comando siano eseguiti, ma incondizionatamente e tosto e senza « riguardo alle conseguenze: è perciò all'impartizione di quello è « connessa la responsabilità, all'inesecuzione il reato: però l'ordine o « comando in servizio sotto le armi deve essere impartito nelle forme « prescritte e rigorosamente attenersi ad esse, il che non è per lo « stesso, dato in qualunque altro momento, in cui di servizio sotto le « armi non sia possibile discorrere.

« Altro e più elevato carattere ha quella invece che noi chia« miamo l'*obbedienza organica professionale*. Questa riposa sull'essenza « del compito cui l'obbedienza adempie, lo adempimento di ogni ordine « trae seco una serie di condizioni materiali e queste non possono mai « essere previste appieno dal comandante. Per quanto è possibile, esse « sono comprese espressamente ed accompagnano il testo dell'ordine « e questo complesso formalmente si dice *istruzione* » o considerano l'adempimento di incarichi ed in condizioni determinate: e di queste istruzioni dette di servizio si hanno, e furono già ricordate a luogo

(1) Oltre a quelle già dette nel n. 178 e 199 del Libro II e nel n. 249 del Libro III.

debito, molti esempi, per le loro varie specie. « Le istruzioni esigono per « loro natura rigorosamente l'obbedienza: e siano esse date in quel « caso e annesse a quell'ordine, su cui è questione, o siano date in « via generale e preventiva, la responsabilità giuridica è tuttavia « perfetta, perchè non è ammesso la ignoranza di ciò che è l'oggetto « essenziale della preparazione intellettuale militare. Ma l'ordine può « essere impartito senza una speciale istruzione: allora il contenuto « dell'obbedienza organica professionale comporta di eseguirlo mediante « la propria intelligenza e coll'impiego della coltura generica profes- « sionale. Dell'esecuzione data in tali ipotesi all'ordine è responsabile « personalmente quegli che lo ricevette. E deve ammettersi fino a « prova contraria che ogni ordine o comando sia sempre eseguibile « e che l'inesecuzione o la soccombenza nel fatto dipenda da manca- « camento intellettuale del capo o comandante. Quindi la massima « regolatrice nasce dalla suprema essenza del principio sull'obbedienza « militare che il disastro si presuma legittimamente avvenuto per « colpa dell'ufficiale e che questo deva sempre rimettersi al giudizio « penale militare » (1). Però, come soggiunge lo stesso Stein, il legislatore ommette di considerare questa disciplina generale del caso, nel formulare le norme della tutela giuridica o tuttavia pone queste regole nel novero di quelle che contemplano la disciplina generale nel servizio e non distingue il duplice carattere, che è insito nella specie, di un giudizio cioè che è insieme peritale e punitivo: e tale deficienza del diritto scritto è tanto più grave quanto più, come già avvertimmo, la tendenza moderna nella condotta delle operazioni di guerra si avvia ad un senso di autonomia e di iniziativa.

Dice lo Stein, ed amiamo chiudere con questa riflessione, la quale esprime tutta la tendenza scientifica e pratica che ci ispirò nello studio presente: che una volta di più l'illustrazione dello spirito di obbebienza militare può far convinti dell'indissolubile legame, il quale, col sistema personale obbligatorio, avvince la nazione alla sua armata ed alla sua fortuna, onde la coltura generale e la comunione spirituale dell'esercito e delle sue leggi e relazioni diventano tra i più efficaci mezzi di preparazione difensiva: non è fuor di luogo, quindi, pretendere che il « diritto militare » concepito nella presente forma, entri a formar parte organica della « scienza dello Stato ».

---

(1) Per l'applicazione del principio v. al n. 299, pag. 244.